

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Rahvusvahelise- ja Euroopa õiguse õppetool

Sirli Nellis

KALAPÜÜGIVÕIMALUSTE JAOTAMISE SÜSTEEMID EUROOPA LIIDUS JA NENDE
KOOSKÕLA EL SISETURU EESKIRJADEGA

Magistritöö

Juhendaja: dr. iur. Hannes Veinla

Tartu
2013

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1 Siseturu põhivabadused	5
1.1 Üldist.....	5
1.2 Siseturu põhivabadused kalanduse kontekstis.....	5
1.2.1 Kaupade vaba liikumine.....	5
1.2.2 Teenuste vaba liikumine.....	6
1.2.3 Isikute vaba liikumine.....	8
1.2.4 Vaba asutamisõigus	9
1.3 Siseturu eeskirjade kohaldamine	10
1.4 Meetmete hindamise kriteeriumid	11
1.4.1 Diskrimineerimine	11
1.4.2 Topeltkoormus.....	12
1.4.3 Ligipääs turule	12
1.5 Muud põhimõtted	13
1.6 Vaba liikumise piiramise võimalikud üldised õigustamisalused kalanduses.....	15
1.7 Kalanduse spetsiifilised õigustamisalused	20
Vahekokkuvõtted	23
2 Püügiõiguste jaotamise süsteem EL-is	25
2.1 Kalanduse juhtimine EL-is.....	25
2.2 Õiguste põhine juhtimine	26
2.3 Püügiõiguste jaotamise skeemide eesmärgid ja mõju	30
2.3.1 Üldist.....	30
2.3.2 Püügiõiguste koondumine	30
2.3.3 Rannakalurite kaitse.....	31
2.3.4 Uute tulijate ligipääs	32
2.4 Kalurikutse	33
Vahekokkuvõtted	36
3 Kalapüügi võimaluste jaotamise skeemide koostööla siseturu regulatsiooniga	38
3.1 Kalapüügiõiguste jaotamise seos siseturu regulatsiooniga	38
3.2 Siseturu liikumisvabadusi piiravad meetmed.....	39
3.2.1 Teenuse osutamise vabadus.....	39
3.2.2 Vaba asutamisõigus	41
3.2.3 Töötajate vaba liikumine.....	43
3.3 Õigustamisaluste kohalduvus.....	44

3.3.1 Õigustamisaluste kohaldamise eeldused	44
3.3.2 Püügiõiguste ülekantavuse piiramine	46
3.3.3 Ajaloolised kirjed.....	48
3.3.4 Side liikmesriigi kalandussektoriga	50
3.3.5 Kutsevalifikatsioonid	52
Vahekokkuvõtted	55
Kokkuvõte.....	57
Allocation of fishing opportunities in European Union and its the conformity to EU internal market regulations.....	61
Kasutatud materjalid.....	66
1. Kasutatud kirjandus	66
2. Kasutatud normatiivaktid.....	67
3. Kasutatud kohtupraktika	68
4. Muud materjalid	69

Sissejuhatus

Euroopa Liidu üks tähtsamaid eesmärke on ühtse siseturu toimimine. Euroopa Liidu aluspõhimõtetega sobitub vabadus liikuda, võrdsus hoolimata kodakondsusest jms. Siia sobitub ka Euroopa Liidus Ühise Kalanduspoliitika üks olulisi põhimõtteid, et ühenduse kalalaevadel on võrdne vetele ja kalavarudele juurdepääsu õigus kõigis ühenduse vetes. Samas aga on tänapäeval moodsates kalanduse korraldussüsteemides kujunenud selge arusaam, et kalavarudele juurdepääsu piiramine on ainus võimalus tagada varude säilimine ning jätkusuutlik majandamine. Piiratud ressursi tingimustes põrkuvad vabadused piirangutega. Selge on see, et ükski vabadus ei ole absoluutne, kuid siseturu põhivabaduste osas kehtivad kindlad reeglid nende vabaduste piiramiseks.

Kalapüügi õiguste jaotamine on liikmesriikides korraldatud väga erinevalt. Püügiõigused erinevad peamiselt jaotamise aluste, õiguste kestvuse ning õiguste ülekantavuse võimalikkuse poolest. Püügivõimaluste jaotamise aluseks võib olla kvoodi osak, püügikoormus, lossitava saagi kogus, territoorium või ka kogukonnad. Püügiõiguse, kui omandiõiguse kvaliteeti näitab kas ja millisel määral on võimalik vabalt õigusi müüja või rentida. Siseturu fundamentaalseid liikumisvabadusi võiks enim takistada süsteemid, kus on piiratud omandatud püügiõiguste ülekantavus, samuti püügiõiguste jaotamise sidumine ajalooliste kirjetega, mille tõttu on tugevalt häiritud ligipääs turule. Lisaks on kalapüük ja kalalaeval töötamine seotud mitmete nõuetega nagu näiteks nõuded kalalaeval töötava personali kodakondsusele või elukohale, samuti kutseoskustele. Ka neis küsimustes tõusetub probleem seoses siseturu vabaduste piirangutega.

Käesoleva magistritöö eesmärk on kontrollida kalapüügivõimaluste jaotamise süsteemida kooskõla siseturu regulatsiooniga. Selle eesmärgi saavutamiseks on oluline uurida siseturu põhivabadusi ja siseturu eeskirjade kohaldamise põhimõtteid ning selgitada kuhu selles süsteemis asetub kalandus. Kalanduse kontekstis tulevad eelkõige kõne alla kaupade vaba liikumine, töötajate vaba liikumine, vaba asutamisõigus ning teenuste vaba liikumine. Omakorda tuleb eraldi käsitleda püügivõimaluste jaotamise skeeme, erinevate skeemide rakendamise eesmärke ja mõju ning selgitada millised probleemid tõusetuvad seoses siseturu regulatsiooniga. Püstitatud hüpoteesi kohaselt esineb Euroopa Liidu liikmesriikide kalapüügiõiguste jaotamise süsteemides vastuolusid siseturu regulatsiooniga.

Selle küsimuse lahendamiseks käsitletakse esimeses peatükis siseturu regulatsiooni seoses kalandusvaldkonnaga. Selleks on kavas uurida millised siseturu vabadused on aktuaalsed kalanduse kontekstis ning kuidas seonduvad kalapüügi õigused ja nende jaotamise reeglid siseturu regulatsiooniga. Hüpoteesi tõestamiseks on oluline selgitada siseturu vabaduste piiramise õigustamisaluseid ning seda millised õigustamisalused on võimalikud kalandusvaldkonnas siseturu vabaduste piiramiseks.

Teises peatükis analüüsitakse kalanduse õigustepõhise juhtimise variatsioone liikmesriikides ning erinevate püügiõiguste jaotamise süsteemide motive. Viimased on tihedalt seotud võimaliku siseturu vabaduste piiramise õigustamisega. Lisaks uuritakse millist mõju avaldavad erinevad süsteemid rannakalandusele, mis on liikmesriikidele oluline sektor sotsiaalsetel ja regionaalpoliitilistel kaalutlustel ning seda, millist mõju avaldavad liikmesriikides rakendatavad süsteemid uute tulijate sektorisse ligipääsule. Lisaks leiab eraldi käsitlust kalurikutsega seonduvad probleemid, mis valdkonna ühtlustamata tõttu tekitavad ebavajalikke piiranguid töötajate vabale liikmesriikide piires liikumisele.

Kolmandas peatükis näidatakse milliseid siseturu vabadusi ja kuidas piiratakse püügiõiguste jaotamise süsteemide rakendamisel. Nendeks on teenuste vaba liikumine, vaba asutamisõigus ning töötajate vaba liikumine. Sellele järgneb analüüs iga piirava meetme kohta eraldi lähtudes õigustamisaluste kohaldamise eeldustest.

Käesolev magistritöö on teoreetiline uurimustöö, kus eesmärgi saavutamiseks kasutatakse süsteemset, deduktiivset ja kvalitatiivset uurimismeetodit.

Igasuguse vastuolu või konflikti käsitlemine on igal ajamomendil aktuaalne. Kalandusvaldkonna regulatsiooni puhul on käesolev hetk aga eriliselt sobiv probleemide tõstatamiseks, kuna Euroopa Komisjonis on käimas läbirääkimised Ühise Kalanduspoliitika reformi osas.

Käesolev magistritöö lähtub erialakirjandust, Euroopa Liidu õigusaktides ja Euroopa Kohtu lahenditest, kalapüügiõiguste jaotamise süsteemide osas OECD materjalidest ning Euroopa Komisjoni kohastest uurimustest ja koondanalüüsides aga ka erialastest artiklitest, mis analüüsivad erinevate püügivõimaluste jaotamise süsteemide mõjusid sektorile. Teemade konkretiseerimiseks on lähtutud liikmesriikide kalapüügi seadustest.

1 Siseturu põhivabadused

1.1 Üldist

Euroopa Liidu toimiva ühisturu saavutamise üheks vahendiks kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumise tagamine. Need on neli põhivabadust Euroopa Liidu siseturu kontekstis. Need vabadused on otseselt sõnastatud Euroopa Liidu toimimise lepingus ning siseturu põhimõttest peavad liimesriigid oma seadusandluse puhul lähtuma.

Lepingu nelja põhivabadust on teatud määral võimalik võrrelda üksikisiku põhiõiguste ja – vabadustega inimõiguste valdkonnas, kuid neljal põhivabadusel puudub subjektiviseeritus, nad on suunatud eeskätt liikmesriikidele, mitte nende kodanikele¹. Siseturu põhivabadusteks on kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vabaliikumine ning vaba asutamisõigus. Neli põhivabadust hõlmavad kaht põhiõigust: piiriülese ringluse õigus (turulepääs) ning diskrimineerimise keelu päritolu ja kodakondsuse alusel (turu võrdsus). Kalanduse kontekstis on enim aktuaalsed kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumine ning vaba asutamisõigus, seetõttu ei käsitle käesolev töö kapitali vaba liikumisega seonduvat.

1.2 Siseturu põhivabadused kalanduse kontekstis

1.2.1 Kaupade vaba liikumine

Kaupade vaba liikumise sätted paiknevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 28 – 44. Artikkel 28 nimetab meetmed, mille kaudu peab kaupade vaba liikumine olema tagatud. Nendeks on kogu kaubavahetusele impordi- ja ekspordimaksude ja kõigi samaväärse toimega maksude keelamine liikmesriikide vahel, samuti ühise tollitariifistiku vastuvõtmine suhetes kolmandate riikidega – see on tolliliit.

Lepingutes ei ole defineeritud kauba mõistet. Küll aga on seda mõistet sisustanud Euroopa Kohus. Kaupadena Euroopa Liidu toimimise lepingu tähenduses tuleb mõista tooteid, mida

¹ J, Laffranque (toim). Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Sisekaitseakadeemia 2000, lk 137.

saab rahas hinnata ja mis võivad iseenesest olla äritehingute esemeks.² Euroopa Kohus on oma otsustes mitmel juhul selgitanud konkreetse toote nõuetekohast määratlust³.

Kala ja kalatooted on kindlasti kaubad, mis alluvad Euroopa Liidu toimimise lepingu vastavale regulatsioonile, kuid seda artiklites 38 – 44 sätestatud erisustega. Euroopa Kohus on aga asunud seisukohale, et kalapüügiõiguste ja –lubade puhul ei ole tegemist kaupadega. Kohtuasjas *Peter Jägerskiöld v Torolf Gustaffson* väitis hageja Hr Jägerskiöld, et „kalapüügi õiguste puhul on tegemist kaupadega Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 28 mõttes (kohtuasjas artikkel 9) lähtuvalt kohtuasjas *C-7/68 Komisjon v Itaalia Vabariik* antud tõlgendusest, mille kohaselt kaupadena tuleb mõista tooteid, mida saab mõõta rahas ja mis võivad olla äritehingute esemeks“⁴. Kohus selle tõlgendusega ei nõustunud, öeldes, et „mitte kõik mida saab mõõta rahas ja mis iseenesest võib olla äritehingu objektiks ei lange tingimata kaupade vaba liikumise regulatsiooni alla“⁵. Kohus tõi tabavalt näiteks loteriide korraldamise kohta tehtud otsuse⁶, milles kohus leidis, et loteriide korraldamise puhul on tegemist teenuse osutamisega Euroopa Liidu toimimise lepingu mõttes. Teenuse osutamine seisneb selles, et korraldajad võimaldavad tasu eest ostjatel loteriis osaleda. Selle analoogia põhjal väitiski kohus, et kalapüügi õiguste ja lubade puhul on juhul, kui esineb välismaine element, tegemist teenuse osutamisega Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 56 mõttes (kohtuasjas artikkel 59). Kalapüügi õiguse või loa andmise korral võimaldatakse teatud tingimustel, tasu eest ligipääs kalavarule kolmandale osapoolale.

1.2.2 Teenuste vaba liikumine

Teenuse osutamise vabadusest räägivad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 56-62. Nende sätete rakendusala on väga lai: teenuste vabale liikumisele piirangute kehtestamise keeld kehtib põhimõtteliselt kõikides ühenduse õigusvaldkondades⁷. Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab see õigusnorm kõikide piirangute kaotamist, isegi kui need

² EK 10.12.1968. a otsus asjas *C-7/68 komisjon v Itaalia Vabariik*

³ Näiteks kunstiteoste kohta EK 23.11.1978. a otsus asjas *C-7/78 Regina v Ernest George Thompson jt*; müntide kohta EK 23.02.1995. a otsus asjas *C-358/93 Bordessa jt*; elektri kohta EK 27.04.1994. a otsus asjas *C-393/92 Municipality of Almelo jt v NV Energiebedrijf Ijsselmij*; maagaasi kohta EK 23.10.1997. a otsus asjas *C-159/94: komisjon vs. Prantsusmaa*

⁴ EK 21.10.1999. a otsus asjas *C-97/98 Peter Jägerskiöld v Torolf Gustafsson* p 31.

⁵ Ibid p 33

⁶ EK 24.03.1994. a otsus asjas *C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise v Gerhart Schindler and Jörg Schindler*

⁷ EK 17.11.1993. a otsus asjas *C-71/92 komisjon v Hispaania* p 33; samas kohtuasjas kohtujurist Gulmanni ettepanek p 27

piirangud kehtivad liikmesriigi enda kui ka teiste liikmesriikide teenuste osutajate suhtes, kui nendega keelatakse või muul viisil takistatakse peaaesjalikult teisest liikmesriigis asuva ja seal seaduslikult analoogseid teenuseid osutava teenuse osutaja tegevust⁸.

Teenuse mõiste on lepingu artiklis 57 antud negatiivse definitsioonina. S.o teenusena mõistetakse tasulist tegevust niivõrd, kuivõrd see ei ole reguleeritud kaupade, kapitali ja isikute vaba liikumist käsitlevate sätetega. Eelkõige kuuluvad teenuste hulka tööstuslik, kaubanduslik, käsitööstuslik ja vabakutseline tegevus.

Teenuse piiriüleseks osutamisel on võimalikud väga erinevad variandid. Teenuse osutaja võib minna tarbija asukohariiki; teenuse osutaja ja kasutaja asuvad mõlemad oma riigis ja teenust osutatakse sidevahendi abil; teenuse kasutaja võib minna teenuse osutaja asukohariiki. Kalapüügi õiguse kasutamise puhul on tegemist viimasega, kus teenuse kasutaja läheb teenuse osutaja asukohariiki kuna teenuse objekt, kalapüügi õigus, mis on osa liikmesriigi kogu kvoodist, on lahutamatult seotud asukohariigiga.

Alates Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Luisi ja Cartone⁹ on tunnustatud, et ka nn passiivne ehk negatiivne teenuse osutamise vabadus, mil Teenuse saaja siirdub teenuse osutaja juurde, kuulub Euroopa Liidu toimimise lepingu teenuse osutamise vabaduse sätete kohaldamisalasse. Juba direktiivi 73/148/EMÜ, liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seotavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires¹⁰, artikliga 1 tekkis kohustus reisi- ja elamispiirangute kaotamiseks ka nendele EÜ kodanikele, kes soovivad teenuse saajana teise liikmesriiki siirduda¹¹.

Teenuse osutamise vabadus on tihedalt seotud teiste vabadustega. Töötajate vabast liikumisest erineb teenuse osutamine peamiselt selle poolest, et teenuse pakkuja on iseseisev. Asutamisõigus aga selle poolest, et asutamisõiguse teostamine eeldab püsivat iseseisvat tegevust. Teenuse osutamise puhul ei ole tegevuse püsivus vajalik.

⁸ EK 13.07.2004. a otsus kohtuasjas C-262/02 *komisjon v Prantsusmaa* p 22

⁹ EK 31.01.1984. a otsus liidetud kohtuasjades 286/82 ja 26/83 *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro*

¹⁰ Nõukogu 21.05.1973. a direktiiv 73/148/EMÜ, liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seotavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires. EÜT L 172, 28.06.1973, lk 14-16

¹¹ T, Oppermann. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002, lk 580, 1594

1.2.3 Isikute vaba liikumine

Isikute vaba liikumine on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 45-48. Liikumisvabadus tähendab õigust lahkuda kodumaalt, õigust asuda vastuvõtvasse riiki ja õigust viibida vastuvõtvas riigis.

Olulisim isikute vaba liikumisega seonduv õigus puudutab töötajaid. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 45 kohaselt tagatakse töötajate vaba liikumine liikmesriigi piires. See vabadus hõlmab töö otsimist, sel eesmärgil ringi liikumist, töö tegemist ja sel eesmärgil liikmesriigis viibimist ja ka liikmesriigi territooriumile jäämist pärast selles riigis töötamist. Töötajate vaba liikumise on kohustatud tagama liikmesriik. Samas on nendel sätetel vahetu mõju ka eraisikust tööandjate tegevusele, kellel on keelatud töölevõtmisel kodakondsuse alusel diskrimineerimine. Seega mitte ainult riik, vaid ka eraisikust tööandjad peavad tagama tööjõu vaba liikumise ega tohi kehtestada piiranguid¹².

Kalandusvaldkonnas ja eelkõige just kalapüügiga seotud tegevuste puhul on töötajate vaba liikumine äärmiselt aktuaalne, kuna neil juhtudel, kus kalalaevad püüavad ühe liikmesriigi lipu all ühenduse vetes võivad meeskonna liikmed olla kolmandate liikmesriikide kodanikud. Seega esineb sageli olukordi, kus välismaine element on olemas ja töötajate vaba liikumise sätted aktuaalsed.

Töötajate vaba liikumist reguleerivatel sätetel on otsene õiguslik mõju. See tähendab eelkõige seda, et füüsilised ja juriidilised isikud võivad nende lepingusätetega pöörduda riigi ja tema erinevate väljundite vastu. Euroopa Kohus on märkinud, et töötajate vaba liikumine oleks ohustatud ka juhul, kui eraõiguslikel õigussubjektidel lubataks rakendada piiranguid. Töötajate vaba liikumist reguleerivate lepingusätete ühesugune kohaldamine oleks nimelt ohustatud, kui neid sätteid rakendataks ainult riigi meetmetena¹³.

Isikute vabast liikumisest rääkides on õigustatud kõik liikmesriikide kodanikud. Töötajate vaba liikumise puhul on õigustatud isikuteks töövõtjad, aga ka töövõtja perekonnaliikmed, kel on samuti õigus elada samas liikmesriigis, kus töövõtja.

¹² J, Laffranque. lk 143.

¹³ EK 04.12.1974 otsus asjas C-41/74, *Yvonne van Duyn v Home Office*.

1.2.4 Vaba asutamisõigus

Majanduslikult aktiivse isiku liikumisvabaduse jätk on asutamisõigus, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 49-55. Asutamisvabadus annab füüsilistele ja juriidilistele isikutele õiguse püsivaks iseseisva sissetulekuga äriühingu asutamiseks ja juhtimiseks, ning õiguse alustada tegutsemist ning tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana vastavalt nendele tingimustele, mis kehtivad asukoha liikmesriigi kodanikele. Asutamisvabadus hõlmab endas otsese diskrimineerimiskeelu.

Asutamisõigus erineb tööjõu vabast liikumisest põhiliselt selle poolest, et töövõtja tegutseb teise isiku sõltuvuses, asutamisõiguse subjekt aga on sõltumatu, iseseisev, näiteks füüsilisest isikust ettevõtja, oma praksisega hambaarst, advokaadibürood omav vandeadvokaat jne¹⁴, samuti kalapüügi õigust omav ettevõtja, kelle näol võib samuti olla tegemist äriühinguga või füüsilisest isikust ettevõtjaga. Eestis näiteks ei olegi kaluri kalapüügiloa omandamine võimalik ilma, et loa taotleja ei oleks äriregistris registreeritud ettevõtja¹⁵.

Mida töötajate liikumisvabadus lubab iseseisvusetu töö puhul, seda peavad asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus võimaldama iseseisvalt tulunduslikku tegevust harrastavatele isikutele, nimelt eelkõige asukoha vaba valikut Euroopa Liidu piires, tagamaks sel viisil majanduslike ressursside ja tingimuste parimat kasutamist.¹⁶ Kuigi asutamisvabadus puudutab õigust ettevõtteid asutada, võib selle eesmärgiks muu hulgas olla ka võimalus osutada teenuseid väljaspool oma liikmesriiki. Siit tõusetub vajadus eristada asutamisvabadus teenuste liikumise vabadusest. Thomas Oppermann kirjutab, et neid vabadusi eristatakse ajamomendi järgi. Vastavalt sellele hõlmab teenuste osutamise vabadus ainult ajutise tegevust, samas kui asutamisvabadus nõuab juba sõnastuslikult pikemaajalist sisseseadmist teises liikmesriigis¹⁷.

¹⁴ J, Laffranque, lk 148

¹⁵ Kalapüügiseadus § 13² - RT I 1995, 80, 1384 ... RT I, 08.11.2012, 2

¹⁶ T, Oppermann, lk 576, 1584

¹⁷ Ibid lk 579

1.3 Siseturu eeskirjade kohaldamine

Ühtse turu eeskirjadega ei seata liikumisvabadust alati esikohale. Tasakaal tuleb leida nelja vabaduse ja selliste oluliste avalike huvide vahel, nagu tarbijakaitse, keskkonnakaitse või elu ja tervise kaitse. Vaba liikumise eeskirjad tulenevad samadest aluspõhimõtetest, isegi kui nad on sõnastatud natuke erinevalt sõltuvalt asjaomasest vabadusest.

Siseturu eeskirjade kohaldamisel siseriiklike meetmete suhtes kasutatakse alati samasugust kahest osast koosnevat menetlust:

- 1) Kas meede kujutab endast vaba liikumise takistust?
- 2) Kui jah, siis kas meede on õigustatud?¹⁸

Üldiselt on keelatud eeskirjad, mis oma mõju tõttu piiravad vaba liikumist otseselt või kaudselt ning tegelikult või potentsiaalselt. Seda, kas meede on või ei ole vastuolus ELi toimimise lepinguga, ei määra kindlaks mitte takistava eeskirja või meetme eesmärk, vaid selle meetme mõju. Kui kavandatav eeskiri või meede võib kaasa tuua selle, et turulepääs on häiritud või takistatud, tuleb uurida, kas eeskiri või meede on vastuolus ELi õigusega või mitte. Vaba liikumise põhimõte sisaldab diskrimineerimiskeeldu ja piirangute keeldu. Diskrimineerimiskeeld tähendab, et kodumaiste ja teisest liikmesriigist pärit kaupade, teenuste, isikute ja äriühingute suhtes peab olema tagatud võrdne kohtlemine. Näiteks on keelatud teistest ELi riikidest pärit toodetele niisuguste nõuete kehtestamine, mida ei kohaldata samaväärsete kodumaiste toodete suhtes. Keeld hõlmab ka varjatud diskrimineerimist ehk kaudset diskrimineerimist. Üheks näiteks selle kohta on olukord, kus loa andmise nõuded on samasugused nii kodumaistele ettevõtjatele kui ka teiste ELi liikmesriikide ettevõtjatele, kuid praktikas kulub teiste ELi riikide äriühingute või üksikisikute taotluste töötlemiseks rohkem aega. Diskrimineerivad võivad olla ka meetmed, millega sätestatakse muud kriteeriumid lisaks kodakondsusele. Need võivad näiteks käsitleda keelenõudeid või põhjendamatuid elu- või asukoha nõudeid.¹⁹ Oluline on see, et kodukoha riigi ettevõtjad ja isikud ei oleks soodsamas seisus kui mõnest teisest liikmesriigist pärit ettevõtja või üksikisik.

¹⁸ Internal market guide for governmental agencies. The National Board of Trade (Sweden) June 2009. lk 12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.kommers.se/upload/Analysarkiv/Arbetsomr%E5den/EUs_inre_marknad/IM_guiden_eng_2009w.pdf, 24. aprillil 2013.

¹⁹ Internal market guide for governmental agencies. The National Board of Trade (Sweden) June 2009. lk 12.

Ka meetmed, mis ei ole diskrimineerivad, võivad siiski olla keelatud. See hõlmab meetmeid, mis võivad mingil viisil takistada nelja vabaduse kasutamist või muuta nende kasutamise vähem atraktiivseks. Näiteks võib liikmesriik mõnele kaubagrupile seada kõrgemad standardid, kui on mõnes teises liikmesriigis. Sellise standardi seadmine ei ole diskrimineeriv, kuna vastavate nõuete täitmist eeldatakse ka oma riigi ettevõtjatelt. Siiski võib rangete standardite tõttu teisest liikmesriigist pärit tootja turule sisenemine olla raskendatud. Mõnel puhul võivad niisugused meetmed olla ka objektiivselt põhjendatud.

1.4 Meetmete hindamise kriteeriumid

1.4.1 Diskrimineerimine

Jälgides kohtupraktika arengut saab eristada kolme kriteeriumi meetmete hindamiseks. Nendeks on diskrimineerimise kriteerium, topeltkoormuse kriteerium ja ligipääs turule.

Üldine kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 18 lõikest 1. Liikumisvabaduste sätted on artikli 18 suhtes erisäteteks. Isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine ning asutamisvabadus hõlmavad endas otsese ja kaudse diskrimineerimiskeelu. Oluline on rõhutada, et määravaks ei ole mitte ainult regulatsioonide diskrimineeriv eesmärk vaid peamiselt just regulatsiooni diskrimineeriv mõju. Wulf-Henning Roth on tabavalt kirjutanud, et õigusloome eesmärk on liiga ähmane mõiste ning tihti rohkem fiktsioon kui reaalsus²⁰. Seega peaks olulisem olema meetme mõju siseturu toimimisele, mõju kaupade ekspordile ja impordile, teenuste osutamisele ning mitte see kas niisugune mõju on kavatsatud. Euroopa Liidu toimimise lepingus on lubatud ja lubamatu piirangu vahel piiri tõmbamiseks otsesõnu nimetatud vaid diskrimineerimise keeldu. Kohtupraktika on seda skeemi edasi arendanud. Dassonville asjas²¹ sedastas kohus, et olulisim element, mis määrab ära kas siseriiklik meede on lubamatu piirang, on meetme mõju. Kohus ütles: „Kõiki liikmesriikide kaubanduseeskirju, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada liidusisest kaubandust, tuleb pidada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeteks.“ Varjamatult

²⁰ W-H, Roth. The European Court of Justice's Case Law on Freedom to Provide Services: Is Keck Relevant? Services and free movement in EU law. New York: Oxford University Press, 2002.

²¹ EK 11.07.1974. a otsus asjas C-8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*.

diskrimineerivad meetmed ei ole ainsad, mis võivad takistada liikmesriikide vahelist kaubandust. Seega ei ole otsustavaks enam ainult meetme diskrimineerivus.

Kalapüügiõiguste jaotamise puhul võimaldab see kriteerium siseturu vabadusi piiravaks tunnistada regulatsiooni, mis otsesõnu nõuab püüdjatelt riigi kodakondsust või elukohta riigis.

1.4.2 Topeltkoormus

Nii nimetatud topeltkoormus isikutele, kaupadele, ettevõtjatele või teenustele tuleneb topelt regulatsioonist. Turgu reguleerivad sätted on liikmesriigiti erinevad. Teise liikmesriiki asudes satub ettevõtja teise õigusruumi, kus kehtivad teistsugused reeglid. Need reeglid ei pea tingimata olema diskrimineeriva iseloomuga, kuid ettevõtjal tekib erinevate reeglitega kohandumisega topeltkoormus, mis omakorda seab ta kehvemasse konkurentsiolukorda. See omakorda, ei ole siseturu kontekstis vastuvõetav. Nii on kohtupraktika kohaselt niisuguste reeglite kohaldamine lubamatu. Kalapüügi valdkonnas tekitab topeltkoormuse kalurite ja teiste püügiga seotud kutsealade erinevad reguleerituse tasemed liikmesriikides. Isikud peavad teise riiki sisuliselt sarnasele tööle asumiseks alustuseks selgitama sihtriigis kehtivad nõuded ning seejärel ei ole välistatud näiteks täiendava koolituse läbimise vajadus.

1.4.3 Ligipääs turule

Lisaks eelnevalt kirjeldatud diskrimineerivatele ja koormavatele meetmetele võib esineda ka meetmeid, mis ei vasta kummalegi nendest kriteeriumidest kuid ometi takistavad ligipääsu turule. Niisuguste meetmete vastuvõetamatust siseturu kontekstis on kinnitanud ka Euroopa Kohus. Monsees asjas otsustas kohus, et Austria meede, mille eesmärgiks oli piirata loomade tapamajja transportimist oma riigi piires muudab rahvusvahelise loomade transiidi Austria piires pea võimatuks²². Järelikult võib niisugust meedet pidada turule ligipääsu piiravaks isegi kui puudub topeltkoormus või diskrimineerimine. Ka Stephen Weatherhill on kirjutanud sellest, et kohus on liikumas turu ligipääsu kriteeriumi suunas²³.

²² EK 11.05.1999 aasta otsus asjas C-350/97 p 29 *Wilfried Monsees v Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*

²³ S, Weatherhill, „After Keck: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification“, 1997, 33 Common Market Law Review 885.

Kalapüügiõiguste jaotamise üheks aluseks on valdavalt mingis vormis ajaloolised kirjed. See tähendab, et püügiõigus jaotatakse nende püüdjate vahel, kes saavad näidata mingi möödunud perioodi püügikoguseid, püügil veedetud päevi või muid näitajaid. Niisugune skeem aga välistab täielikult uute soovijate võimalused turule siseneda.

1.5 Muud põhimõtted

Vastastikuse tunnustamise põhimõte

Piirangute keelu puhul võetakse arvesse topeltkoormuse küsimust. See tähendab, et siseriiklikud nõuded, mida kohaldatakse ametlikult mittediskrimineerival viisil, mõjutavad sageli välismaiseid kaupu, teenuseid või äriühinguid raskemini, sest nad peavad järgima nii sihtriigi (vastuvõtjariiki) kui ka asukohamaa nõudeid. Niisuguseid olukordi tasakaalustab vastastikuse tunnustamise põhimõte.

Vastastikuse tunnustamise põhimõte tuleneb Euroopa Kohtu praktikast²⁴ ja selle kohaselt peaks ühes liikmesriigis seaduslikult tunnustatud toode pääsema ka teiste liikmesriikide turule ka siis, kui tooted ei vasta siseriiklikele seadustele.

Põhimõte tugineb sellele, et liikmesriikide seadusandjad ja järelevalveametid usaldavad üksteist ning tuginevad üksteise hinnangutele. Sihtriigi ametiasutusele eeldatakse, et ta aktsepteerib välismaise ettevõtja suhtes tema asukohamaal kehtestatud nõudeid, kehtestamata samas muid nõudeid.²⁵

2008. aastal võeti vastu ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, millega sätestati menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate toodete suhtes²⁶. Määrus artikkel 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda ettevõtjatele suunatud haldusotsuste suhtes, mis tehakse tehnilise eeskirja alusel teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate mis tahes toodete kohta, kui selle otsuse otsesel või kaudsel mõjul keelatakse asjaomased tooted, muudetakse või katsetatakse neid täiendavalt

²⁴ EK 20.02.1979 otsus asjas C-120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

²⁵ Internal market guide for governmental agencies. The National Board of Trade (Sweden) June 2009. lk 14.

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.07.2008. a määrus (EÜ) nr 764/2008, milles sätestatakse menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate toodete suhtes ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 3052/95/EÜ. – ELT L 218, 13.08.2008, lk 12-29.

või kõrvaldatakse need turult. Määruse eesmärk on tagada, et mistahes asutus, kes võtab tehnilise eeskirja põhjal vastu otsuse, kohaldab iga üksikjuhtumi puhul korrektselt vastastikuse tunnustamise põhimõtet.

Oluline on veel märkida, et vastastikuse tunnustamise põhimõttest saab rääkida vaid niisuguste kaupade puhul, mis ei ole ühtselt reguleeritud. Ühtlustamismeetmete sätted on enamasti väga põhjalikud ja sellisel juhul ei saa liikmesriik keelata, piirata või takistada niisuguste toodete turule laskmist oma territooriumil.

Vastastiku tunnustamine peaks toimima ka töötajate vaba liikumise puhul. Aktuaalne on see kutsekvalifikatsioonide tunnustamise juures. Harmoniseerimata kutsealade osas kehtib direktiiv kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta²⁷, millega nähakse, ette kutsekvalifikatsioonide tunnustamise protseduur. Kalurikutse ja sellega seotud muud ametid kuuluvad harmoniseerimata kutsete alla seega on vastastikuse tunnustamise põhimõte igati aktuaalne. Kalurikutset ja selle tunnustamisega seonduvat käsitlen lähemalt teises peatükis.

Piisav ühtlustatus

Lubatud eranditele tuginemist takistab ühenduse õiguse harmoniseerimine. See tähendab, et kui mingi valdkond on ühenduse seadusandluse tasandil piisavalt ühtlustatud peab ennekõike rakendama vastavat määrust või direktiivi. Seda põhimõtet on korduvalt käsitletud ka Euroopa Kohus. Kui on antud ühtlustatud regulatsioon, on liikmesriigil keelatud võtma meetmeid, mis looksid erandi.

Samas ei välista antud põhimõte Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaldamist. See tähendab, et näiteks artikkel 34, mis keelab koguselised impordipiirangud rakendub ka siis kui meede on kooskõlas EL teise õiguse nõuetega.

Kõigepealt tuleks uurida siseriikliku meetme (üldiselt seadusandluse) ühtlustatust teise õigusega. See tuleneb teise õiguse, nagu direktiivide ja määruste olemusest erinormina: direktiivi ja määrust rakendatakse esmase normina olukordades, kus ta oligi mõeldud rakendatavat. Alles siis, kui siseriiklik meede vastab teisele õigusele, võib rakendada

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7.09.2005. a direktiiv 2005/36/EÜ, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, 30.9.2005, lk 22-142

aluslepingute vastavaid sätteid. Ühenduse teisese õiguse kohane meede võib nimelt muus suhtes esmasele õigusele mitte vastata. Asjaolu, et siseriiklik meede on kooskõlas teisese õigusega ei välista võimalust, et meede on vastolus esmase õigusega.

Proportsionaalsus

Siseturu vabaduste piiramine EL toimimise lepingu ja kohtupraktika alusel lubatavatel põhjustel on kaalutlusotsus. Kaalutlusega peab koos käima otsuste ja valitud meetmete proportsionaalsus. Vabadust piirav meede peab olema õiges suhtes saavutatava eesmärgiga. Selleks peab võrdlema lubatud eesmärki ja vaba liikumist piirava meetme tekitatud raskusi. Ühenduse kõikide meetmete puhul tuleb arvestada, et ükski meede ei tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik Euroopa Liidu toimimise lepingu poolt lubatava eesmärgi saavutamiseks. Proportsionaalsuse juurde kuulub ka minimaalse piirangu põhimõte. Selle kohaselt peab liimesriik oma eesmärgi saavutamiseks valima kõigist võimalikest kõige vähem piirava meetme. See tähendab, et kui siseturu vabaduse piiramiseks eksisteerib ka õigustamisalus peab siiski kontrollima kas meede on proportsionaalne ja vastab minimaalse piirangu põhimõttele. Näiteks, kui leiame, et ajalooliste kirjete alusel kalapüügi õiguste jaotamine on õigustatud siis tuleb kaaluda niisuguse skeemi eesmärki siseturu eesmärkidega, piirangu ulatust ning seda, kas sarnast tulemust oleks võimalik saavutada ka teenuse osutamise vabadust vähem piirava meetmega.

1.6 Vaba liikumise piiramise võimalikud üldised õigustamisalused kalanduses

Nii nagu mitte ükski vabadus ei saa olla absoluutne nii ei ole seda ka kaupade, isikute, teenuste liikumise ja asutamisõiguse vabadus. Neid vabadusi võivad piirata muud olulised põhimõtted ja väärtused. Mõned nendest on otse nimetatud ja ammendavalt loetletud Euroopa Liidu toimimise lepingus eneses, mõned nendest tulenevad aga Euroopa Kohtu praktikast. Euroopa ühiskonnas tunnustatud olulistele väärtustele ja põhimõtetele tuginedes moodustuvad nelja põhivabaduse piiramist lubavad erandid. Kalanduse valdkonnas võiksid kõne alla tulla vaid mõned neist.

Tervis

Erinevate liikumise vabaduste liikide puhul on tervise teema veidi erinevalt sätestatud. Kaupade puhul on artikli 36 kohaselt lubatud liikumisvabaduse piiramine inimeste, loomade, taimede elu ja tervise kaitsmiseks. Isikute ja teenuste vaba liikumise ja asutamiseõiguse tõkestamine on aga lubatud rahva tervise kaitseks. Seegi eristus tundub olevat loogiline liikumisvabaduste olemuslike erisuste tõttu. Kaupade puhul võibki kõige tõenäolisemalt seoses näiteks toodetes sisalduvate ainetega tõusetuda probleem inimeste, loomade, taimede elu ja tervise ohustamisega. Siinkohal tõusetud eriti teravalt vastastikuse tunnustamise teema. See tähendab, et kui mingi toode on ühes liikmesriigi kontrollitud siis peab teine liikmesriik seda kontrolli usaldama ning elu ja tervise kaitse alusele enam toetuda ei saa.

Kalanduse valdkonnas ei ole seda õigustamisalust küll autorile teadaolevalt veel kordagi kasutatud, kuid niivõrd üldine määratlus võiks mõningatel juhtudel ka kalanduse valdkonnas kõne alla tulla. Näiteks on võimalik õigustades töötajatele kõrgete standardite seadmist argumenteerida, et, kuna kala näol on tegemist kiiresti rikneva toiduainega on tarbija tervise kaitse seisukohast eriti oluline selle toorme hankimisel rangete nõuded. Samamoodi on merel töötamine seotud kõrgendatud ohuteguritega ning töötajate tervise kaitse on küllalt tugev argument.

Avalik kord ja julgeolek

Avalik kord ja julgeolek on lubatud alused kõikide liikumisvabaduste vormide piiramisel. Avaliku korra ja julgeoleku üldine definitsioon puudub. Põhireegli järgi tuleb lähtuda iga liikmesriigi rahvuslikest normidest. Enim on antud alused aktuaalsed isikute vaba liikumise puhul. Otseselt saavadki avaliku korda või julgeolekut ohustada inimesed. Praktikas on antud alused rakendust leidnud ka teiste vabaduste piiramisel.

Avalik kord ja julgeolek võiksid nime poolest anda küllalt laia ruumi õigustamiseks erinevaid meetmeid, ka kalanduse valdkonnas.

Direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriigi territooriumil²⁸ täpsustatakse avaliku korra ja julgeoleku alusel isikute liikumise piiramise võimalust. Direktiivi artikkel 27 kohaselt peavad võetavad meetmed põhinema eranditult asjaomase isiku käitumisel ning selle isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.

Viimane võiks autori arvates olla ka lähtekohaks avaliku korra ja julgeoleku mõistete sisustamisel. Mitte igasugune ühiskonna gruppide huvi või väärtushinnang ei saa olla liikumisvabaduse piiramise aluseks. Selleks saab olla ühiskonna põhihuvi, see on antud ühiskonnale omane fundamentaalne väärtus või huvi, mille kahjustamine on antud kogukonnale tingimusteta vastuvõetamatu.

Üldiselt võetuna arvestavad kehtestatud erandid sellega, et vaba liikumise loomisel tuleb pöörata tähelepanu siseriiklikele eeskirjadele, mis kehtivad liikmesriikide legitiimsetes avalikes huvides juba pikemat aega ja mille ühtlustamiseks on vaja samal määral aega nagu muudeks sammudeks teel Euroopa Liitu²⁹.

Sama direktiivi kohaselt ei tohi avaliku korra ja julgeoleku põhjendust rakendada majanduslikel eesmärkidel. Euroopa Kohus on muuhulgas keeldunud viimast tarbijate majanduslikku kasu avaliku korra mõistesse³⁰. Avalik julgeolek võib seonduda nii riigisisese kui välise julgeolekuga.

Kohtuasja Euroopa Komisjon Itaalia vastu asjaolude järgi oli Itaalia õigusaktide kohaselt paljudes avalik-õiguslikes valdkondades (maksukorraldus, tervishoid, põllumajandus, linnaehitus) lubatud lepinguid sõlmida vaid ettevõtjatega, kes olid kaudselt või otseselt, täielikult või peamiselt Itaalia riigi või muude avalik-õiguslike üksuste kontrolli all. Ka andmetöötlussüsteemide rajamiseks ja haldamiseks oli avalikus sektoris lubatud lepinguid sõlmida vaid avaliku võimu kontrolli all olevate ettevõtjatega³¹. Itaalia valitsus väitis, et piirangud ettevõtjate osalemiseks, kelle üle avalikul võimul kontrolli ei olnud, olid õigustatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 52 lg 1 alusel (kaasuses EÜ

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004. a direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriigi territooriumil. ELT L 158, 30/40/2004 lk 77-123.

²⁹ Oppermann, T, lk 454, 1306.

³⁰ Viidatud R, Eerola jt. Euroopa Liidu õiguse alused. Tartu Ülikool 2001, lk 198

³¹ EK 05.12.1989. a otsus asjas C-3/88 p 1-2 komisjon v Itaalia

asutamislepingu artikkel 46 lg 1), mille kohaselt ei mõjuta asutamisvabadus nende õigusnormide kohaldatavust, mis sätestavad väliskodanike teistsuguse kohtlemise avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Andmetöötlussüsteemide juurutamisega ei järgita üksnes majanduslikke eesmärgi, vaid see puudutab avalikke huve, nimelt võitlust maksude maksmisest kõrvale hoidumisega, organiseeritud kuritegevusega; teraapilisi abinõusid narkosõltlaste suhtes ning pettuste ära hoidmist ravimi- ja põllumajandussektoris³². Itaalia seisukoht oli, et andmetöötlussüsteemidega töödeldavate andmete eesmärki ja usalduslikku iseloomu arvestades tuleb lugeda süsteemi loomisega seotud tegevused avalikuks korra. Kohus selle väitega ei nõustunud: arvestades andmetöötlussüsteemide välja töötamisega taotletud eesmärkide olemust, ei saa väita, et juhul kui süsteeme töötaks välja teise liikmesriigi ettevõtja, satuksid need ohtu³³. Kohtujurist Mischo nimetab, et välismaiste ettevõtjate osalemine ei ohusta tervishoiu korraldamise ja rahastamise üle kontrolli puudutavate andmetöötlussüsteemide välja töötamisel ja haldamisel Itaalia tervishoidu. Artikli 52 lg 1 kohaldamiseks peavad olema reaalsed põhjused, mitte lihtsalt eesmärgid³⁴.

Seega tegelikkuses on avaliku kord ja julgeolek siseturu vabadusi piiravate meetmete õigustamisalusena küllalt kitsas ja konkreetne. Siinkohal ei näe autor võimalust kalandusvaldkonnas rakendatavaid meetmeid õigustada avaliku korra või julgeoleku eesmärgiga.

Lubatud müügi piirang

Lubatud müügitingimused on erand, mis on sarnaselt sundivatele asjaoludele loodud Euroopa Kohtu poolt. Kõige üldisemalt öeldes on siinkohal tegemist piirangutega, mis puudutavad turul toimivaid üldiseid reegleid. Näidetena võiks tuua müügikohtade lahtiolekuajad või lubatud jaemüügi kanalid. Autor on arvamisel, et sisuliselt ei ole müügitingimuste puhul tegemist kaupade vaba liikumise erandiga vaid pigem samaväärse toimega meetme mõiste piiritlemisega Euroopa Kohtu poolt. Müügi korraldused ei kuulu kaupade vaba liikumist takistavate meetmete hulka. See on nii vaid juhul, kui õiguslikult ja ka tegelikult kehtivad samased reeglid nii kodumaiste kui teistest liikmesriikidest maaletoodud toodete turustamisega. Turul toimivate üldiste reeglitega on aga siseriiklikult

³² EK 05.12.1989. a 3/88 p 33 *komisjon v Itaalia*. Kohtujurist Mischo ettepanek

³³ EK 05.12.1989. a otsus asjas C-3/88 p 14-15 *komisjon v Itaalia*

³⁴ EK 05.12.1989. a 3/88 p 33 *komisjon v Itaalia*. Kohtujurist Mischo ettepanek

võimalik kehtestada administratiivseid piiranguid teistest liikmesriigist pärit toodetele või müüjatele. Sel juhul on tegemist samaväärse toimega meetmega ning niisugune piirang ei ole lubatud. Seetõttu on igati õigustatud ja ka vajalik käsitleda lubatud müügipiiranguid koos teiste lubatud eranditega. Seda põhjusel, et oleks tagatud kontroll müügipiirangute lubatavuse eelduste täitmise üle.

Kalanduses võiks lubatud müügipiirangute analoogina nimetada püügi keelu aegasid ja piirkondi puudutava regulatsiooni, mille puhul ei ole tegemist siseturu vabadusi piiravate meetmetega

Sundivad asjaolud

Sundivad asjaolud (nimetatud ka tungivad vajadused³⁵) on Euroopa Kohtu kujundatud liikumisvabadust piirav erand. Sundivad asjaolud on eeskirjad, mis on ühemõtteliselt üldistes huvides ja omavad võrreldes kaupade vaba liikumisega suuremat kaalu. Cassis de Dijon'i³⁶ otsuse kohaselt võib sellised sundivaid asjaolusid tunnustada liikumisvabaduse piiramise alusena. Kohus on piisavalt olulisena aktsepteerinud mitut asutamislepingus loetlemata avalikes huvides olevat põhjendust, näiteks tarbijakaitse, kõlvatu konkurentsi takistamine, tööttingimuste parandamine, tooteohutus, ajakirjanduse poliitiline mitmekesisus³⁷ jne. Siingi on oluline silmas pidada, et piirangud ei saa vahet teha kodumaisel ja importtoodangul.

Sundivate asjaolude erandit on võimalik kasutada ka kõikide teiste liikumisvabaduste piiramiseks. Selle aluse rakendamise üldised eeldused on samuti sarnased EL toimimislepingus nimetatud alustega. Eeldatakse, et sellised piiravad meetmed on proportsionaalsed ja sobivad vastava eesmärgi saavutamiseks ning, et eesmärki ei saaks saavutada alternatiivsete, vähem piiravate meetmetega. Samuti, et tegemist on alaga, mis ei ole piisavalt harmoniseeritud. Kalanduse spetsiifilisi sundivaid asjaolusid, mida on Euroopa Kohus ka tunnustanud käsitleb järgnev alapunkt.

³⁵ Oppermann, T. Euroopa õigus. Juura 2002, lk 452, 1299.

³⁶ EK 20.02.1979.a otsus asjas C-120/78 *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

³⁷ R, Eerola jt. Euroopa Liidu õiguse alused. Tartu Ülikool 2001, lk 204

1.7 Kalanduse spetsiifilised õigustamisalused

Kalanduse valdkonnas on erinevate meetmetega võimalik piirata kõiki liikumisvabadusi. Kala on kindlasti kaup, kalapüügi- ja õngepüügiõigused ei ole aga hõlmatud kaupade vaba liikumise põhimõttega, vaid nende puhul on tegemist teenuse osutamisega asutamislepingu nende sätete tähenduses, mis käsitlevad teenuste osutamise vabadust³⁸. Samas on võimalik püügile lubatavate ettevõtete osas rakendada meetmeid, mis piiravad töötajate vaba liikumist või vaba asutamisõigust.

Nõukogu määruse ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta³⁹ artikkel 17 lõige 1 kohaselt on ühenduse kalalaevadel võrdne vetele ja kalavarudele juurdepääsu õigus kõigis ühenduse vetes. See reegel ei kehti vaid liikmesriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates, lähtejoonest kuni 12 meremiili kaugusele ulatuvates vetes, kus liikmesriigil on õigus piirata kalapüüki. Samuti on nendes vetes liikmesriigil õigus kalavarude kaitseks ja majandamiseks ning kalapüügi mõju minimeerimiseks mere ökosüsteemidele võtta mittediskrimineerivaid meetmeid (artikkel 9 lõige 1). See säte nimetab juba iseeneses eesmärgi, mille puhul on lubatud võtta piiravaid meetmeid, selleks on laias laastus kaitse ja säästvus. Samuti näeme, et hoolimata eesmärgist on ka kalanduses olulisel kohal mittediskrimineerimine.

Sama määruse artikkel 20 lõige 3 kohaselt otsustab iga liikmesriik, mis meetodil ta endale määratud kalapüügivõimalused oma lipu all sõitvate laevade vahel jaotab. Seega on püügivõimaluste jaotamine ja saamine harmoniseerimata valdkond ning peaks alluma täielikult siseturu regulatsioonidele.

Siseturu vabaduste kontekstis on aga üks olulisim piirangute õigustamisalus tuletatav nii nimetatud suhtelise stabiilsuse põhimõttest. Antud põhimõte on liikmesriikide vahelise püügivõimaluste jaotamise aluseks⁴⁰. Suhteline stabiilsus püügivõimaluste jaotamisel tähendab seda, et ühelt poolt peab kalavarude kaitse ja majandamine kaasa aitama kalapüügi stabiilsuse suurendamisele, teisalt aga peab see stabiilsus kaitsma nende piirkondade vajadusi, kus kohalik elanikkond on sõltuv kalapüügist ja sellega seotud tegevusaladest. See põhimõte on sõnastatud nõukogu määruse, ühisele kalanduspoliitikale

³⁸ EK 21.10.1999. a otsus asjas C-97/98 *Peter Jägerskiöld v Torolf Gustafsson*

³⁹ Nõukogu 20.12.2002. a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5 kd, 31.12.2002, lk 460-481

⁴⁰ Ibid. Artikkel 20 lg 1

vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta, preambulas. Preambula punkt 16 ütleb, et silmas pidades kalanduse ebakindlat majanduslikku seisundit ning teatavate rannikuäärsete alade sõltuvust kalapüügist, on vaja tagada kalandustegevuse suhteline stabiilsus püügivõimaluste jaotamise teel liikmesriikide vahel, kusjuures iga liikmesriigi jaoks võetakse aluseks prognoositav osa varudest. Preambula punkt 17 lisab, et teiselt poolt peaks see stabiilsus, olenedes varude bioloogilise seisundi ajutisusest, kaitsma kalandusest ja sellega seotud tegevusaladest suuresti sõltuvate piirkondade kohaliku elanikkonna erivajadusi. Ja preambula punktis 18 seisab „seetõttu tulekski eesmärgiks seatud suhtelist stabiilsust mõista selles tähenduses“⁴¹. Viimane on oluline lähtekoht suhtelise stabiilsuse põhimõtte sisuliseks mõistmiseks. Euroopa Kohus on seda läbi nende punktide suhtelise stabiilsuse põhimõtte sisu avanud ja täpsustanud. Kohus on vastavalt sedastanud, et kvootide eesmärk on tagada igale liikmesriigile osa ühenduse kogu lubatavast püügivõimsusest selliselt, et traditsiooniliselt kalandusest ja seotud majandusharudest sõltuv elanikkond võiks kalandusest kasu saada samal määral nagu ta seda sai enne, kui kvootide süsteem loodi⁴².

Siseturu vabaduste piiramisega on see põhimõtte seotud läbi kohase stabiilsuse teise poole ehk piirkondade, kus kohalik elanikkond on sõltuv kalapüügist ja sellega seotud tegevusaladest, kaitse. Viimane on siseturu liikumisvabaduse piiramise õigustamisaluseks. Ka Euroopa Kohus on kinnitanud, et riigi kvoodi väljapüügiks loa andmiseks on lubatud niisuguste meetmete rakendamine, mis tagavad, et laeval on reaalne majanduslik side (*real economic link*) riigiga⁴³. Selline side peab puudutama ainult kalalaeva kalastustegevusi ja kalandusest või seotud harudest sõltuvaid isikuid.

Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et meetmed, millega seatakse miimumnõuded riigi lipu all püüdvate või selles riigis registreeritud laevade meeskonnale, mille kohaselt teatud protsent meeskonna liikmeid peab olema selle liikmesriigi kodanikud, ei ole vastuolus siseturu regulatsiooniga⁴⁴.

⁴¹ Nõukogu 20.12.2002.a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5. kd, 31.12.2002, lk 460-481

⁴² EK 14.12.1989 a otsus asjas C-3/87 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd.*

⁴³ EK 14.12.1989 a otsus asjas C-216/87 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd*

⁴⁴ EK 19.01.1988 a otsus asjas C-228/86: *Jean-Pierre Goossens jt v komisjon*; EK 14.12.1989 a otsus kohtuasjas C-3/87 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd.*

Seega on elanikkond, kes ajalooliselt sõltuv kalapüügist ning sellega seonduvatest majandusharudest seatud erilisse positsiooni ning selle grupi huvide kaitse on ühenduses niivõrd oluline, et sellega on võimalik õigustada siseturu liikumisvabaduste piiramist.

Vahekokkuvõtted

- Kaupadena Euroopa Liidu toimimise lepingu tähenduses tuleb mõista tooteid, mida saab rahas hinnata ja mis võivad iseenesest olla äritehingute esemeks.
- Kuigi kalapüügi õiguseid saab mõõta rahas ja nad võivad iseenesest olla äritehingu objektiks ei lange need õigused kaupade vaba liikumise regulatsiooni alla. Kalapüügi õiguste ja lubade puhul on tegemist teenuse osutamisega Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 56 mõttes. Teenuse osutamine seisneb selles, et kalapüügi õiguse või loa andmise korral võimaldatakse isikule teatud tingimustel, tasu eest ligipääs kalavarule.
- Kalapüügi õiguse kasutamise teenuse puhul läheb teenuse kasutaja teenuse osutaja asukohariiki kuna teenuse objekt, kalapüügi õigus, mis on osa liikmesriigi kogu kvoodist, on lahutamatult seotud asukohariigiga.
- Ka nn passiivne ehk negatiivne teenuse osutamise vabadus, mil Teenuse saaja siirdub teenuse osutaja juurde, kuulub Euroopa Liidu toimimise lepingu teenuse osutamise vabaduse sätete kohaldamisalasse.
- Siseturu eeskirjade kohaldamisel siseriiklike meetmete suhtes kasutatakse alati samasugust kahest osast koosnevat menetlust: Kas meede kujutab endast vaba liikumise takistust? Kui jah, siis kas meede on õigustatud?
- Seda, kas meede on või ei ole vastuolus ELi toimimise lepinguga, ei määra kindlaks mitte takistava eeskirja või meetme eesmärk, vaid selle meetme mõju.
- Meetmete hindamiseks saab eristada kolme kriteeriumi. Nendeks on diskrimineerimise kriteerium, topeltkoormuse kriteerium ja ligipääs turule.
- Kui valdkond on ühenduse tasandil piisavalt ühtlustatud rakendatakse ennekõike vastavat direktiivi või määrust. Kõigepealt tuleks uurida siseriikliku meetme ühtlustatust teisese õigusega. Alles siis, kui siseriiklik meede vastab teiselele õigusele, võib rakendada aluslepingute vastavaid sätteid.
- Kvootide eesmärk on tagada igale liikmesriigile osa ühenduse kogu lubatavast püügivõimsusest selliselt, et traditsiooniliselt kalandusest ja seotud majandusharudest sõltuv elanikkond võiks kalandusest kasu saada samal määral nagu ta seda sai enne, kui kvootide süsteem loodi.
- Elanikkond, kes on ajalooliselt sõltuv kalapüügist ning sellega seonduvatest majandusharudest on seatud erilisse positsiooni ning selle grupi huvide kaitse on

ühenduses niivõrd oluline, et sellega on võimalik õigustada siseturu liikumisvabaduste piiramist.

2 Püügiõiguste jaotamise süsteem EL-is

2.1 Kalanduse juhtimine EL-is

Euroopa Liidus Ühise Kalanduspoliitika üks olulisi põhimõtteid on, et ühenduse kalalaevadel on võrdne vetele ja kalavarudele juurdepääsu õigus kõigis ühenduse vetes. Ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise määrase kohaselt oli liikmesriikidel oma suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla kuuluvates, lähtejoonest kuni 12 meremiili kaugusele ulatuvates vetes lubatud piirata nende kalalaevade kalapüüki, kes tavapäraselt püüavad kala kõnealustele vetele lähedase ranniku sadamatest⁴⁵.

Tänapäeval on moodsates kalanduse korraldussüsteemides kujunenud fundamentaalseks põhimõtteks, et kalavarudele juurdepääsu piiramist peetakse jätkusuutliku kalanduse juhtimise põhijooneks⁴⁶. Kuigi üheks levinud arvamuseks on, et kalavaru kuulub ühisvara hulka ning ei ole või siis vähemalt ei tohiks olla ühe isiku või isikute grupi omanduses, mis välistab kõikide teiste õiguse seda vara kasutada. Siiski eksisteerib reaalsuses niisugune nähtus nagu ühisvara tragöödia (inglise keeles tabavalt *tragedy of the commons*), mis tähendab, et see, mis kuulub kõigile ei kuulu kellelegi ning varade hoolsa majandamise eest ei vastuta keegi. Kalanduses tähendab see, et kui kõigil on võrdne ligipääs varule lõpeb see varude ülekoormamisega ning nii majanduslikud kui keskkonna alased kahjud võivad osutuda korvamatuteks. Nii on ka Euroopa Liidus kalanduse juhtimine tugevalt politiseeritud protsess.

Euroopa Liidu Ühise Kalanduspoliitika vanimaid elemente on suhtelise stabiilsuse põhimõte (*relative stability*). Nõukogu defineeris selle põhimõtte 1980-ndal aastal. Selle süsteemi alusel jaotatakse liikmesriikide vahel kogu lubatav püügikvoot erinevate liikide varude lõikes. See tähendab, et iga liigi lõikes on iga liikmesriigi jaoks ette nähtud fikseeritud suurus kogu lubatud kvoodist. Suhtelise stabiilsuse eesmärk on vältida korduvaid vaidlusi selle üle kuidas kvote peaks jaotama ning luua kaluritele keskkond,

⁴⁵ Nõukogu 20.12.2002.a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5. kd, 31.12.2002, lk 460-481 artikkel 17.

⁴⁶ C, Grieve. Environmental and Social Criteria for Allocating Access to Fisheries Resources. 2009 OCEAN2012. lk 6.

kus on tagatud stabiilsus, mis omakorda on tasakaalus varu üldise seisukorraga⁴⁷. Tegemist on võrdlemisi lihtsa valemiga, mille abil soovitakse lahendada mitmetahulist ja keerukat ülesannet. Silmas pidades kalanduse ebakindlat majanduslikku seisundit ning teatavate rannikuäärsete alade sõltuvust kalapüügist, on vaja tagada kalandustegevuse suhteline stabiilsus püügivõimaluste jaotamise teel liikmesriikide vahel, kusjuures iga liikmesriigi jaoks võetakse aluseks prognoositav osa varudest. Teiselt poolt peaks see stabiilsus, olenedes varude bioloogilise seisundi ajutisusest, kaitsma kalandusest ja sellega seotud tegevusaladest suuresti sõltuvate piirkondade kohaliku elanikkonna erivajadusi. Mõnede kriitikute arvates ei ole suhtelise stabiilsuse põhimõtte kooskõlas Euroopa Liidu püüdlustega ühtse siseturu suunas⁴⁸. Rääkides vabast ligipääsust varudele muutub seegi üldise stabiilsuse põhimõtte alusel kvoodi jaotamise juures fiktsiooniks.

Pärast seda, kui Euroopa Liidu siseselt on liikmesriikide vaheline kvoodi jaotus teostatud, on iga liikmesriigi asi otsustada riigi sisene kvoodi jaotus. Ühise Kalanduspoliitika raames on kalapüügi õiguste jaotamine jäetud täielikult liikmesriigi tasandile. Enamus rannikuäärsed liikmesriigid rakendavad kalanduses õiguste põhist juhtimist (*rights based management*). See mõiste hõlmab igasugust kalapüügi õiguste kalurite, kalalaevade, ettevõtete, ühistute või kaluri kogukondade vahel jaotamise süsteemi. See tähendab, kalavarude haldamise keskmes on õigused. Antud juhul on tegemist omandiõigustega.

2.2 Õiguste põhine juhtimine

Euroopa Liidu liikmesriikides on kasutusel väga erinevad süsteemid. Need varieeruvad ka liikmesriigi siseselt püügipiirkondade, liikide või püügivahendite lõikes. Põhilised süsteemid on ülevaاتlikult esitatud Tabelis 1. Nii-öelda puhtaid süsteeme praktiliselt ei esine.

⁴⁷ The Common Fisheries Policy: A User's Guide. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Euroopa Komisjon 2009.

⁴⁸ M K, Molenda. Will potential entry to European Union impact future of the fishing industry in Iceland? B. Sc in Business Administration. Reykjavik 2013. lk 7. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://skemman.is/en/item/view/1946/14167>, 17. aprill 2013.

Tabel 1⁴⁹

Nimetus / inglise keelne nimetus	Kirjeldus	Näited EL-is ⁵⁰
Territoriaalne kasutusõigus / <i>Territorial Use Rights</i> (TURFs)	Mere- või siseveeala kasutusõigus eraldatakse ühele isikule või isikute grupile, tavaliselt on tegemist väga pikaajase õigusega.	Rootsi (siseveed ja ka mõned merealad), Soome (siseveed ja rannikualad, teatud liigid)
Kogukonna püügikvoodid / <i>Community-based catch quotas</i> (CQ)	Püügiõigus antakse teatud kogukonnale.	Prantsusmaa, Belgia. Euroopas kasutatakse veel tootjaorganisatsioonide puhul.
Kalalaeva püügipiirang / <i>Vessel Catch Limits</i> (VC)	Piiratakse lossitava kala koguseid mingi perioodi vältel ühe kalalaeva kohta.	Iirimaa
Individuaalsed kvoodid / <i>Individual Non-Transferable Quotas</i> (IQ)	Kogukvoodist antakse püügiõigus kalurile või ettevõttele fikseeritud kogusena, tavaliselt protsendina kogukvoodist. Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus on oluliselt või täielikult piiratud.	Leedu (rannakalandus, teatud liigid avamere kalanduses) Poola (rannakalandus, teatud liigid avamere kalanduses) Saksamaa
Individuaalsed ülekantavad kvoodid / <i>Individual Transferable Quotas</i> (ITQ)	Kogukvoodist antakse püügiõigus kalurile või ettevõttele fikseeritud kogusena, tavaliselt	Eesti (avamere kalandus ja räim)

⁴⁹ Tabelis esitatud üldine liigitus on esitatud OECD tunnustatud liigituse alusel. Using Market Mechanisms to Manage Fisheries. OECD 2006.

⁵⁰ An analysis of existing Rights-Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practice in EU. Final report: Part II. Catalogue of Right-Based Management Instruments in Coastal EU Member States. 2009, lk 15-17.

	protsendina kogukvoodist. Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus ei ole piiratud või on piiratud vähe.	Hispaania (teatud liigid) Holland
Piiratud püügiload / <i>Limited Non-Transferable Licences</i> (LL)	Püügiluba on seotud kalalaeva või omaniku või mõlemaga, on arvuliselt piiratud ning seotud kindla varuga. Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus on oluliselt või täielikult piiratud.	Soome (ranniku lõhe) Rootsi (teatud liigid avamerel) Taani (molluskid) Kreeka Küpros
Piiratud ülekantavad püügiload / <i>Limited Transferable Licences</i> (LTL)	Püügiluba on seotud kalalaeva või omaniku või mõlemaga, on arvuliselt piiratud ning seotud kindla varuga. Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus ei ole piiratud või on piiratud vähe.	
Individuaalsed püügikoormuskvoodid / <i>Individual Non-Transferable Effort Quotas</i> (IE)	Õigused on seotud kindla ühikuga, mida kalur võib mingi perioodi vältel rakendada. (näiteks püügipäev, laevavõimsus). Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus on oluliselt või täielikult piiratud.	Läti (rannakalandus)
Individuaalsed ülekantavad	Õigused on seotud kindla ühikuga, mida kalur võib	Eesti (rannakalandus)

püügikoormuskvoodid / <i>Individual Transferable Effort Quotas</i> (ITE)	mingi perioodi vältel rakendada. (näiteks püügipäev, laevavõimsus). Müügi või muul viisil ülekandmise võimalus ei ole piiratud või on piiratud vähe.	Rootsi (püügivõimsus)
---	--	-----------------------

Piiratud lubade süsteem on liikmesriikides väga levinud, piiratakse kalalaevade arvu ja laevastiku tonnaaži. Load on ülekantavad juhtudel, kui luba saab laevade ja isikute vahel üle kanda. Enamasti on see piiratud, mis aga ei tähenda, et luba ei saaks omaniku vahetada. See saab toimuda juhul kui omanikku vahetab kalalaev, mis on seotud püügiloaga. Ülekantavus on mõõdetav skaalal täiesti ülekantamatu (loa saab riik ning see jagatakse ümber); ülekantav laeva müügi korral; osaliselt ülekantav (luba saab ülekanda laevast eraldi juhul kui laev lõigatakse); kuni vabalt ülekantavateni (luba saab tingimusteta ülekanda teisele laevale).

Samuti on kasutusel erinevad püügikvoodi süsteemid, mille abil jaotatakse riigi kogu kvoot. Enamus riikides on kvoodi ülekantavus piiratud ning individuaalsete kvootide süsteem on enim levinud (Rootsi, Saksamaa, Läti, Leedu, Poola jt), kuid mitmedki riigid on muutnud kvoodid täielikult ülekantavateks (Eesti, Taani jt). Kuigi ka niisugustel juhtudel võivad ülekantavusele esineda muud piirangud. Näiteks võib ülekantavus olla lubatud vaid sama riigi lipu all püüdvatele laevadele. Püügikoormus kvoodid on vähem levinud. Enamasti kasutatakse seda tüüpi skeeme teiste süsteemide kõrval ja täiustamiseks. Eestis aga on seda laadi süsteem kasutusel, nimelt on rannakalanduse korraldamise keskmes piirangud püügivahendite tüüpidele ja arvule. Eesti rannakalanduses on püügiõigused ülekantavad. Lätis, kus on kasutusel sarnane süsteem aga mitte. Territoriaalne kasutusõigus on kasutusel riikides, kus rannikuvesi kuulub veega piirneva maa omanikule (näiteks Soome).

Püügiõiguste jaotamisel võetakse arvesse sotsiaalseid ja majanduslikke faktoreid sõltuvalt riigi poliitilistest prioriteetidest. Kui õigused on juba kord jaotatud võib uutel tulijatel olla väga keeruline kalandusse siseneda. Enamasti, kui isikud soovivad kalandusse siseneda

peavad nad ostma laeva, millega on seotud püügiõigused või loa enda. See on aga üldiselt väga kallis. Kõige keerulisem on uutel tulijatel siseneda territoriaalse kasutusõiguse korral, mil õigused on välja antud väga pikaks ajaks. Ainus võimalus sisenemaks on osta maa, millega kaasneb piirnev veeala või pääseda ühenduste, kes omavad veeala, liikmeks.

2.3 Püügiõiguste jaotamise skeemide eesmärgid ja mõju

2.3.1 Üldist

Erinevate püügiõiguste jaotamise süsteemide majandusliku mõju, kasutusele võtu ajendeid ja mõju kalandusele on uuritud ja käsitletud palju⁵¹. Samuti on nendes skeemides sisalduvate õiguste kvaliteeti hinnatud läbi erinevate näitajate nagu kestvus, jagatavus, ülekantavus, paindlikus, ainuõiguslik kuuluvus ja omandiõiguse kvaliteet⁵². Siseturu vabaduste kontekstis oleks oluline uurida, mis eesmärki teenib püügiõiguste ülekantavuse piiramine, millistel meetmetel on mõju rannakalurite kaitsele ning millised on uute tulijate kalandusse sisenemise võimalused.

2.3.2 Püügiõiguste koondumine

Püügiõiguste ülekantavus võib viia püügiõiguste koondumiseni üksikute ettevõtjate kätte. Seeläbi saavutatakse ka püügivõimsuste vähendamine ja majanduslik efektiivsus. Püügiõiguste ülekandmise võimaluse piiramise peamiseks põhjuseks on püügiõiguste koondumise takistamine ning väikesemahuliste püüdjate kaitse. Siiski ei välista ülekantavuse piiramine alati koondumist kuna püügiõigust omava ettevõtete või laevad ostmise kaudu võivad samuti püügiõigused koonduda mõne üksiku ettevõtja kätte.

Püügiõiguste ülekandmise piiramisele vastandub püügiõiguste vaba turg. Neil süsteemidel on omad eelised ja miinused. Püügiõiguste vaba ülekandmise õiguse kasuks kõneleb majanduslik argument, mis põhineb neoklassitsistlikul eeldusel, et täiuslik konkurents tagab ühiskonna ressursside efektiivseima kasutamise ning, et poliitilised otsused ei paku

⁵¹ Vaata nt P, Copes, A, Charles. Socioeconomics of Individual Transfrable Quotas and Community-Based Fishery Management. *Agricultural and Resource Economics Review* 33/2 (October 2007) lk 171-181; D, Standal, B, Aarset. The IVQ regime in Norway: A stable alternative to an ITQ regime? *Marine Policy* 32 (2008) lk 663-668; F, Asche jt, Fisher's behavior with individual vessel quotas – Over-capacity and potential rent. *Marine Policy* 32 (2008) lk 920-927.

⁵² Using Market Mechanisms to Manage Fisheries. OECD 2006.

lahendusi, mis tagaksid turu efektiivsuse⁵³. Neoklassikalise majandusteaduse põhiliseks eelduseks on, et turusüsteemi tuleb uskuda⁵⁴. Seega lähtuvad need kaks süsteemi täiesti erinevatest eesmärkidest. Esimesel juhul on tegemist pigem sotsiaalselt laadi eesmärkidega. Soovitakse tagada mitmekesine majanduskeskkond ning võimalikult lai kasusaajate ring. Teine skeem lähtub puhtalt majanduslikust efektiivsusest.

Erinevate kalanduse juhtimissüsteemide debatis on rida poolt- ja vastuargumente. Täielikult ülekantavate õiguste süsteemi, kus ei ole mingeid piiranguid õiguste ülekandmisele, eesmärgiks on olemasoleva ressursi baasil saadava majandusliku kasu maksimeerimine. Samas õiguste ülekandmist piiravad süsteemid võtavad arvesse ka kvoodi detsentraliseeritud jaotumist ning mitmekesise struktuuriga laevastikku⁵⁵.

Rannakalurite⁵⁶ kaitse on paljude liikmesriikide mure ning sellele on lähenetud erinevaid teid pidi: kvootide ülekantavuse piiramine, aga ka territoriaalsete püügiõiguste andmise kaudu ning teatud protsendi kvoodi reserveerimine rannakaluritele. Viimast kasutatakse ka Eestis. Mitmed liikmesriigid on kvootide ja püügiõiguste ülekandmist piiranud eesmärgiga kaitsta riigi kalurite huve, rannakalandust või kalandusest sõltuvaid kogukondi.

2.3.3 Rannakalurite kaitse

Rannakalurite huvide kaitse on aktuaalne paljudes liikmesriikides. Põhiliselt peetakse regionaalpoliitilistel ja sotsiaalsetel kaalutlustel oluliseks traditsiooniliste kalurikogukondade kaitsmist ja säilimist. Ajalooliselt on ranniku äärsed piirkonnad olnud sõltuvad väikesemahulisest kalapüügist. Püügivahendid olid algelisemad ning sellest tulenevalt ei olnud ka varule nii suurt koormust. Sellest ajast on inimeste ühismällu talletunud pildid kaluriküladest ja rannaäärsetest traditsioonilistest eluviisidest. Kõike seda peetakse oluliseks kultuuripärandi osaks ning püütakse väga erinevate vahenditega säilitada ja taastada. Lisaks kultuuripärandile on oluline ka regionaalpoliitiline aspekt, millest lähtuvalt soovitakse säilitada ja luua maapiirkondades elamise ja töötamise võimalusi. Nendel kaalutlustel kasutatakse ka erinevaid skeme püügivõimaluste jaotamisel.

⁵³ K, Arrow. Social choice and individual values. New York, Wiley 1966.

⁵⁴ P, Krugman. Kuidas küll majandusteadlased nii puusse panid? Inglise keelest tõlkinud Triinu Pakk. Vikerraar nr 12/2009

⁵⁵ D, Standal, B, Aarset. The IVQ regime in Norway: A stable alternative to an ITQ regime? Marine Policy 32 (2008) lk 663-668.

⁵⁶ Nüüd ja edaspidi: rannakalanduse mõistesse on hõlmatud ka sisevetekalandus.

Püügiõiguste jaotamise skeemidest on selleks efektiivseim vahend territoriaalse kasutusõiguse andmine. See ongi kasutusel peamiselt sisevete ja rannikualade kalanduse haldamisel. Selle meetme abil on rannikuäärse elaniku jaoks kala püüdmiseks reserveeritud tema kinnistuga piirnev veeala. Samuti võidakse ühine kvoodi osak välja anda mingile isikute grupile või kogukonnale kasutamiseks nii, et kogukond saab ise omavahel kvooti jagada. Rannakalureid kaitstakse sageli ka veealal rannikutsooni kehtestamisega, kus suurte traallaevadega püüdmine on keelatud. Samuti esineb skeeme, kus rannakalurite segmendile eraldatakse teatud osa kogukvoodist.

Viimati kirjeldatud meetmed vähendavad võistlust väljapüügile ning annavad rannakaluritele teatava kindluse.

2.3.4 Uute tulijate ligipääs

Kui püügiõigused on jaotatud individuaalselt kalurite, ettevõtete ja kalalaevade vahel võib uute tulijate sisenemine olla väga keeruline. Selleks, et saada püügiõigus tuleb osta või rentida kas siis eraldiseisvalt või koos ettevõtte või laevaga, sõltuvalt sellest millisel määral on õiguste ülekantavus piiratud. Siiski võivad püügiõiguste hinnad olla väga kõrged, mis muudab uute tulijate, sealhulgas ka noorte ligipääsu sektorisse raskeks.

Piiratud lubade süsteemis, mis on üldiselt võrdlemisi lihtne süsteem võib uute tulijate sisenemine olla üsna komplitseeritud. Juhul, kui on saadaval vaba püügivõimsust on uute lubade väljastamine lihtsam, kuid olukorras, kus kogu püügivõimsus on jaotatud ei ole uute lubade väljaandmine võimalik. Enamasti on load ka perioodi lõppedes loaomaniku taotluses automaatselt pikenevad. Seega ka lubade süsteemis on põhiliseks võimalusel uuel tulijal luba omava laeva ostmine. Samuti on loa taotlemisel paljudel juhtudel esitatud mitmeid nõudeid. Näiteks Küprosel peab rannakalanduses püügiloa taotlemiseks omama kaheaastast kogemust kalalaeva meeskonna liikmena ning loa taotleja peab panustama riigi sotsiaalkindlustussüsteemi⁵⁷.

Riigiti ja süsteemidest sõltuvalt on õiguste kestvus väga erinev. Näiteks territoriaalsete õiguste puhul on enamasti tegemist nõ igaveste õigustega, lube aga antakse välja teatud perioodiks. Samas on loa või õiguse kehtivuse kestvuse mõõtmeni küllalt segane ning see

⁵⁷ Catalogue of Right-Based Management instruments in coastal EU countries. European Commission 2009 lk 165

ei anna ka enamatel juhtudel mingit praktilist väärtust. Seda põhjusel, et valdavalt pikenevad load nende kestvusperiood lõppedes automaatselt või põhinevad uued välja antavad load ja õigused ajaloolistel kirjetel. Näiteks on püügivõimaluste saamine otseselt seotud viimasel kolmel aastal omandatud püügivõimalustega.

Uute tulijate sektorisse sisenemise muudab veelgi keerulisemaks konkreetse riigi süsteem tervikuna, mis nagu eespool kirjeldatud võib koosneda mitmetest elementidest. Näiteks Eesti rannakalanduses toimivas süsteemis tuleb kaluril saada püügiluba ning samas peab olema ka tema laev kantud kalalaevaregistrisse. Registrimaht on aga piiratud. Seega kui kaluril ei õnnestu registrimahu täitumise tõttu laeva registrisse kanda ei saa ta ka püüda.

2.4 Kalurikutse

Kalalaeval töötamine on erinevates liikmesriikides reguleeritud väga erinevalt. Kutsetunnistust võib vaja olla kalalaeva kaptenil, laeva tehnilisel töötajal ning samuti eristatakse kalurikutset. Nende hulgas on veel omakorda erinevad astmed ja liigid mis varieeruvad liikmesriigiti samuti olulisel määral. Erineb ka kutse omandamiseks vajaliku koolituse sisu ja määr.⁵⁸

Valdkonna harmoniseerimise katsed tänaseni häid tulemusi andnud ei ole. Seega kehtib üldregulatsioon kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta⁵⁹. Selle üldise süsteemi puhul ei toimi automaatne tunnustamine vaid sellega on defineeritud tunnustamismehhanism. See mehhanism eeldab, et iga juhtumit hinnatakse eraldi. Liikmesriigi vastav asutus peab hindama kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotlust hinnates vastavat päritolu riigi kutset. Viimane aga ei tähenda alati tingimata seda, et päritoluriigis niisuguse kutsekvalifikatsiooni olemasolu üldse on nõutav. Üldjuhul aga võrdleb liikmesriigi vastav asutus päritoluriigi kutse omandamise nõudeid, sh koolituse taset ja kestvust. Juhul, kui esinevad olulised erinevused on võimalik kehtestada täiendavaid nõudeid, nii nimetatud kompensatsiooni mehhanismid.

⁵⁸ Euroopas eksisteerivate kutsekvalifikatsioonide kohta täpsemalt: Mutual recognition of certificates in the sea fishing sector in Europe. Study prepared for the Forum to be held on this subject at Bénodet (FR) 13-14 oct 2000. Brüssel 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://www.refope.eu/download/rapport_benodet_12_2000_EN.pdf, 14. aprill 2013

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7.09.2005. a direktiiv 2005/36/EÜ, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, 30.9.2005, lk 22-142

Mis puudutab kalurikutset ja kalalaeval töötamist laiemalt ei ole olukord praktikas aga kuigi lihtne. Kaluri koolitus ja kutseõpe on liikmesriikides väga erinevalt reguleeritud. Mõnes liikmesriigis näiteks puudub kutseõpe ja vastav kvalifitseerimine täielikult⁶⁰. Liikmesriikide administratiivpraktika analüüs näitab, et riiklikud protseduurid kutsekvalifikatsioonide tunnustamisel on aeganõudvad ja koormavad. Direktiivi kohast protseduuri järgides küsib liikmesriigi vastav asutus päritoluriigist diplomaatilisi teid pidi või eestkoste organisatsiooni kaudu, taotleja kutsetunnistuse kirjeldust (koolituse sisu ja kestvus ja muud nõuded, mis on seotud kutse omandamisega). Iga taotlust menetletakse eraldiseisvalt ja spetsiaalselt. Menetlemise aeg varieerub liikmesriigiti, kuid üldiselt võtab see kõik palju aega (mitu kuud)⁶¹.

Suurimaks takistuseks harmoniseeritud süsteemi loomisele on kalandusega seotud kutsete suur erinevus riikide vahel. Tegemist ei ole ainult ühe kutse ja ühe koolitusprogrammiga, mida on vaja ühtlustada vaid mitmete erinevate kutsetega kalapüügiga seotud töökohtadel, mis omakorda on jaotunud erinevateks astmeteks. Samuti erinevad kutsenõuded laevade suuruse ja muude püügivahendite lõikes. Selle keeruka ja mitmetasandilise süsteemi ühtlustamise vajadust on tunnustatud mitmel tasemel, kuid praktikas on see kujunenud suureks väljakutseks.

Mõnede kutsekvalifikatsioonide puhul - näiteks arstid, hambaarstid, õed, ämmaemandad, loomaarstid, proviisorid, arhitektid, on Euroopa Liidus reguleeritud eraldi direktiividega. Selle kohaselt on ühe liikmesriigi vastava ettevalmistusega kodanikul juurdepääs teise riigi tööturule üldjuhul pärast isiku kandmist kutse registrisse. Kuna eelnevalt on ühtlustatud kõigi riikide vastava valdkonna õppekavade struktuur ja sisu, on tunnustamine teise riigi poolt automaatne.

Üldsüsteemi kutsed on kõik teised reguleeritud kutsealad, mis ei ole sektoraalsed. Siia kuuluvad ka kalurikutse ja muud seotud kutsealad. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi⁶² põhimõte on vastastikune usaldus diplomite, tunnistuste ja õppekavade osas. Kodanik, kes on piisavalt kvalifitseeritud töötamiseks ühes riigis, võib põhimõtteliselt

⁶⁰ M, Bellavista, Feasibility study and potential impact of the European Council for skills and employment in the fisheries sector VS/2011/0542. Final report. Brüssel 2012.

⁶¹ Mutual recognition of certificates in the sea fishing sector in Europe. Study prepared for the Forum to be held on this subject at Bénodet (FR) 13-14 oct 2000. Brüssel 2000. lk 9.

⁶² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7.09.2005. a direktiiv 2005/36/EÜ, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, 30.9.2005, lk 22-142

töötada samal erialal ka teises riigis, isegi kui läbitud õppekava erineb mõningal määral sisu ja/või kestuse poolest.

Vahekokkuvõtted

- Kvoodi jaotamine liikmesriikide vahel toimub suhtelise stabiilsuse põhimõtte alusel.
- Ühise Kalanduspoliitika raames on riigisisene kalapüügi õiguste jaotamine jäetud täielikult liikmesriigi pädevusse.
- Enamus rannikuäärsed liikmesriigid rakendavad kalanduses õiguste põhist juhtimist. See mõiste hõlmab igasugust kalapüügi õiguste kalurite, kalalaevade, ettevõtete, ühistute või kaluri kogukondade vahel jaotamise süsteemi. See tähendab, kalavarude haldamise keskmes on õigused.
- Liikmesriikides on kasutusel väga erinevad süsteemid. Need varieeruvad ka liikmesriigi siseselt püügipiirkondade, liikide või püügivahendite lõikes. Nii- öelda puhtaid süsteeme praktiliselt ei esine.
- Püügiõiguste ülekantavus võib viia püügiõiguste koondumiseni üksikute ettevõtjate kätte. Püügiõiguste ülekandmise võimaluse piiramise peamiseks põhjuseks on püügiõiguste koondumise takistamine ning väikesemahuliste püüdjate kaitse.
- Püügiõiguste vaba ülekandmise õiguse kasuks kõneleb majanduslik argument, mis põhineb eeldusel, et täiuslik konkurents tagab ühiskonna ressursside efektiivseima kasutamise ning, et poliitilised otsused ei paku lahendusi, mis tagaksid turu efektiivsuse.
- Viimased kaks süsteemi lähtuvad täiesti erinevatest eesmärkidest. Esimesel juhul on tegemist pigem sotsiaalset sorti eesmärkidega. Soovitakse tagada mitmekesine majanduskeskkond ning võimalikult lai kasusaajate ring. Teine skeem lähtub puhtalt majanduslikust efektiivsusest.
- Rannakalurite kaitse eesmärgil rakendatakse liikmesriikides järgmisi meetmeid: territoriaalse kasutusõiguse andmine; ühise kvoodi osaku välja andmine mingile isikute grupile või kogukonnale kasutamiseks; veealal rannikutsooni kehtestamine, kus suurte traallaevadega püüdmine on keelatud; rannakalurite segmendile teatud osa eraldamine kogukvoodist.
- Riigiti ja süsteemidest sõltuvalt on õiguste kestvus väga erinev. Territoriaalsete õiguste puhul on enamasti tegemist nõ igaveste õigustega, lube antakse aga välja teatud perioodiks. Samas valdavalt pikenevad load nende kestvusperiood lõppedes

automaatselt või põhinevad uued välja antavad load ja õigused ajaloolistel kirjetel. See muudab sektorisse sisenemise väga raskeks.

- Kaluri ja muud kalapüügiga seonduvad kutsealad ei ole Euroopa Liidus harmoniseeritud. Seega kehtib üldregulatsioon kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta.
- Suurimaks takistuseks harmoniseeritud süsteemi loomisele on kalandusega seotud kutsete suur erinevus riikide vahel. Tegemist ei ole ainult ühe kutse ja ühe koolitusprogrammiga, mida on vaja ühtlustada, vaid mitmete erinevate kutsetega kalapüügiga seotud töökohtadel, mis omakorda on jaotunud erinevateks astmeteks.
- Liikmesriikide administratiivpraktika analüüs näitab, et riiklikud protseduurid kutsekvalifikatsioonide tunnustamisel on aeganõudvad ja koormavad.

3 Kalapüügi võimaluste jaotamise skeemide kooskõla siseturu regulatsiooniga

3.1 Kalapüügiõiguste jaotamise seos siseturu regulatsiooniga

Euroopa Liidu toimimise lepingus asetsevad põllumajandust ja kalandust käsitlevad sätted artiklites 38 – 44. See asub samas osas siseturu liikumisvabadusi käsitlevate sätetega. Juba see näitab, et tegemist on tihedalt seotud teemadega. Artikkel 38 lõike 1 kohaselt hõlmab siseturg ka kalandust. Sama sätte kohaselt hõlmavad Lepingus viited ühisele põllumajanduspoliitikale või põllumajandusele ning termin „põllumajanduslik“ kasutamine ka kalandust. Seega nüüd ja edaspidi viidates artiklitele, mille tekstis räägitakse põllumajandusest asendan need viited kalandusega. Artikkel 38 lõike 2 kohaselt kehtivad siseturu rajamiseks või toimimiseks ettenähtud eeskirjad ka kalandustoodete suhtes, kui järgnevates artiklites ei ole sätestatud teisiti. Seega on kalandust käsitlevad sätted Euroopa Liidu toimimise lepingus erisäteteks siseturu üldise regulatsiooni suhtes. Sellest hoolimata on selge, et kalandus ja sellega seonduvad turud on Euroopa Liidu siseturu osa.

Meetmete siseturu regulatsioonidele vastavusele kontrollimist peab alustama selle kontrollimisest kas ja millises ulatuses on valdkond ühenduse õiguses harmoniseeritud. Kalanduse valdkond iseenesest on võrdlemisi ulatuslikult harmoniseeritud läbi Ühise Kalanduspoliitika ja turukorralduse. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 43 lõike 3 kohaselt võtab Nõukogu Komisjoni ettepaneku põhjal vastu ka meetmed kalapüügivõimaluste kehtestamise ja eraldamise kohta. Nõukogu määruse, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta⁶³ artikkel 20 lõike 1 kohaselt otsustab Nõukogu komisjoni ettepanekul kvalifitseeritud hääleteenamusega püügipiirangute ja/või püügikoormuse piirangute ning kalapüügivõimaluste jaotamise üle liikmesriikide vahel ning kõnealuste piirangutega seotud tingimuste üle. Püügivõimalused jaotatakse liikmesriikide vahel nii, et kõikidele liikmesriikidele oleks tagatud kõikide varude ja kalastustegevuse suhteline stabiilsus. Nii võtab Nõukogu vastu määruseid, millega määratakse kindlaks püügivõimalused liikmesriikidele püügipiirkondade ja liikide lõikes⁶⁴. Nõukogu määruse, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja

⁶³ Nõukogu 20.12.2002.a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5 kd, 31.12.2002, lk 460-481

⁶⁴ Näiteks Nõukogu 20. Novembri 2012. a määrus (EL) nr 1088/2012, millega määratakse kindlaks teatavate Läänemere kalavarude ja kalavarurühmade püügivõimalused 2013. aastaks

säästva kasutamise kohta artikkel 20 lõike 3 kohaselt otsustab iga liikmesriik ise, mis meetodil ta liikmesriigile ühenduse õiguse alusel määratud kalapüügivõimalused oma lipu all sõitvate laevade vahel jaotab.

Siinkohal peab veel lisama, et ei maksa segadusse sattuda selle sätte sõnastusest seoses viitega laevadele. Nagu eespool kirjeldatud, on püügivõimaluse jaotamise aluseid erinevaid, mis tähendab, et mitte alati ei ole püügivõimaluste jaotamine otseselt seotud laevadega. Euroopa Komisjoni tasandil toimivad kalanduse kontrollisüsteemid laeva põhiselt, sellele on üles ehitatud ka kogu regulatsioon. Praktikas tekitab see küll aegajalt mõningast segadust nii komisjoni, liikmesriigi kui püüdjate tasemel, kuid hetkel räägitakse siiski komisjoni tasemel vaid kalalaevadest ning liikmesriik peab oma protseduure sellele vastavalt ka kohandama.

Seega lõpeb kalavarude liikmesriikide vahel jaotamisega komisjoni pädevus. Ühtlustatud on küll ka kontrolli ja monitooringu süsteemid, kuid see ei puuduta antud küsimust. Niisiis kuna see kuidas liikmesriik jaotab püügivõimalusi, mis on talle eraldatud ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud, siis alluvad need meetmed siseturu regulatsioonile.

3.2 Siseturu liikumisvabadusi piiravad meetmed

3.2.1 Teenuse osutamise vabadus

Nagu eespool selgitatud on kalapüügi õiguse või loa väljaandmise puhul iseenesest tegemist teenuse osutamisega. Riik, kes jaotab püügivõimalused isikute vahel, võimaldades ligipääsu varudele osutab teenust püügiõiguste omandajatele. Tekib küsimus kas selle loa edasi müümise või rentimise puhul on tegemist kauba müügi või teenuse osutamisega. Jägerskiöld v Gustafson kohtulahendi valguses tuleb asuda seisukohale, et püügiõiguse edasi müümise korral ei muutu see õigus vahepeal kaubaks vaid tegemist on endiselt teenuse osutamisega. Ka viidatud kohtulahendi poolteks olid eraisikud, kellest üks omas territoriaalset püügiõigust. Sama küsimus võib tõusetuda niisugustel juhtudel kui püügiõigus või luba on seotud kalalaevaga, mis eraldiseisvalt võiks alluda kaupade vaba liikumise sätetele. Püügiluba võib neil juhtudel olla laevast eraldiseisvalt võõrandatav ja võib seda ka mitte olla. Igal juhul peaks lähtuma kohtulahendi tõlgendusest, kui

kalapüügi võimalused tehakse kättesaadavaks kolmandale isikule siis on tegemist teenuse osutamisega. See, kui teenuse osutamisega kaasneb mingi kauba, antud juhul kalalaeva üleandmine ei ole antud juhul tähtis. Kui laevade müümine või muul viisil võõrandamine on piiratud siis tuleks seda eraldiseisvalt käsitleda kaupade vaba liikumise regulatsiooni kontekstis.

Euroopa Kohus on teenuse osutamise vabadust tõlgendanud laiendavalt *Säger* asjas⁶⁵. Kohus sedastas, et teenuse osutamise vabadus ei tähenda mitte ainult teenuseid osutavate isikute kodakondsuse alusel diskrimineerimise kaotamist vaid ka kõikide piirangute kaotamist, ka juhul, kui need kohalduvad võrdselt nii siseriiklike kui ka teisest liikmesriigist pärit teenuse osutajale, kui nendega keelatakse või muul viisil tõkestatakse teenuse osutaja, kes on pärit teisest liikmesriigist, tegevust, ning osutab sarnast tegevust kodumaal seaduslikult⁶⁶. Veelgi enam kohus lisas, et teenuse osutamise vabadust, kui Lepingu fundamentaalset põhimõtet võib piirata ainult reeglitega, mis on õigustatud imperatiivse avaliku huviga seonduvate põhjendustega ning mis rakenduvad kõikidele isikutele ja ettevõtetele kes tegutsevad sihtriigis niivõrd kui võrd need huvid ei ole kaitstud asutamisriigi reeglitega. Niisugused nõudmised peavad olema objektiivselt vajalikud professionaalsuse reeglite täitmise ja teenuse saaja kaitse tagamiseks ning nad ei tohi olla piiravad, kui on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Teenuse vaba liikumise sätted hõlmavad ka teenuse vastuvõtmist. Kodakondsuse alusel diskrimineerimine on keelatud igal juhul. Näiteks on Euroopa Kohus tunnistanud teenuste vaba liikumise sätetega vastuolevaks ühes Hispaania muuseumis kehtinud korra, mille kohaselt oma riigi kodanikele oli sissepääs soodsam. Kohus on otse märkinud, et teenuse osutamise vabadus artikli 56 (kohtuasjas artikkel 59) mõttes hõlmab ka teenuse vastuvõtmise. Isik peab saama teises liikmesriigis nautida samu teenuseid samadel tingimustel nagu see on võimaldatud oma riigi kodanikele. Kohus lisab, et see õigus ei hõlma mitte ainult ligipääsu teenustele vaid ka kõikvõimalike lisaeeliseid, mis mõjutavad teenuse osutamise ja vastuvõtmise tingimusi⁶⁷. See kõik on ülekantav ka kalapüügi valdkonnas teenuse osutamise juurde. Isikul peaks olema võimalus kasutada kalapüügi teenust, ehk omandada kalapüügi õigust samadel tingimustel nagu teeb seda oma kodanik.

⁶⁵ EK 25.07.1991. a otsus asjas C-76/90 *Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd.*

⁶⁶ Ibid p 12

⁶⁷ EK 15.03.1994. a otsus asjas C-45/93 p 5 *komisjon v Hispaania*

Teenuste vaba liikumist käsitlev kohtupraktika on liikunud selles suunas, et keelatud on ka piirangud, mida rakendatakse eristamata kodumaiseid ja teistes liikmesriikide teenuste pakkujaid.

Seega meetmed, mis takistavad isikul omandada kalapüügiõigust vähemalt võrdselt kõikide teiste isikutega on vastuolus Euroopa Liidus toimimise lepingu teenuse osutamise vabaduse regulatsiooniga. Teame, et valdavalt on kalapüügiõiguste jaotamine seotud mingis vormis ajalooliste kirjetega, näiteks võib kvoodi osaku suurus, mida isikul on võimalik omandada, olla seotud viimasel kolmel aastal püütud kogustega. Sarnased skeemid on väga levinud, kuid samas takistavad need selgelt isikutel vabalt ja võrdsetel alustel kõikide teistega püügiõiguse omandamist. Takistatud on juurdepääs turule.

3.2.2 Vaba asutamisõigus

Asutamisvabadus annab füüsilistele ja juriidilistele isikutele õiguse püsivaks iseseisva sissetulekuga äriühingu asutamiseks ja juhtimiseks, ning õiguse alustada tegutsemist ning tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana vastavalt nendele tingimustele, mis kehtivad asukoha liikmesriigi kodanikele. Kalanduses tuleb asutamisvabadus kõne alla kalapüügiga tegutseva ettevõtte asutamise puhul.

Mida töötajate liikumisvabadus lubab iseseisvusetu töö puhul, seda peavad asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus võimaldama iseseisvalt tulunduslikku tegevust harrastavatele isikutele, eelkõige asukoha vaba valikut Euroopa Liidu piires, tagamaks sel viisil majanduslike ressursside ja tingimuste parimat kasutamist.⁶⁸ Kuigi asutamisvabadus puudutab õigust ettevõtteid asutada, võib selle eesmärgiks muu hulgas olla ka võimalus osutada teenuseid või kalapüügi õiguse teostamise kontekstis siis teenuseid vastu võtta väljaspool oma liikmesriiki. Siit tõusetub vajadus eristada asutamisvabadus teenuste liikumise vabadusest. Thomas Oppermann kirjutab tabavalt, et neid vabadusi eristatakse ajamomendi järgi. Vastavalt sellele hõlmab teenuste osutamise vabadus ainult ajutist tegevust, samas kui asutamisvabadus nõuab juba sõnastuslikult pikemaajalist sisseseadmist teises liikmesriigis⁶⁹. Kalapüügi õiguse teostamise pugul oleks siis tegemist ettevõtte asutamisega teenuse vastuvõtmise eesmärgil. Juhul kui sihtriigis on kasutusel kalapüügi jaotamise skeem, mis eeldab seotust riigi kalandussektori või

⁶⁸ T, Oppermann, lk 576, 1584

⁶⁹ T, Opperman, lk 579

majandusega laiemalt on selgelt takistatud ettevõtte samadel tingimustel asutamine nagu isik võiks seda teha oma koduriigis.

Asutamisvabadust piirab oluliselt nõue selle kohta, et püüdja peab omama piisavat majanduslikku sidet kõnealuse liikmesriigi kalandusega. Niisugune nõue esineb näiteks Soomes, Taanis ja Rootsis. Soomes peetakse piisavaks majanduslikuks sidemeks asjaolusid, et kalalaev lossib vähemalt poole oma aastasest püütava kala kogusest Soome territooriumil asuvasse sadamasse; vähemalt pooled kalalaeva kalastusreisid algavad Soomes asuvast sadamast või vähemalt pooled kalalaeval töötavad isikud on Soome kodanikud või omavad alalist elukohta Soomes⁷⁰.

Kohtuasjas *Rush Portuguesa* esitas siseriiklik kohus Euroopa Kohtule küsimuse teenuste vaba liikumise kohta, täpsemalt, kas Prantsusmaal oli õigus keelata Portugalis asuval ettevõtjal tuua ehitustööde tegemiseks Prantsusmaal Portugalist kaasa töötajad, kusjuures töötajaid rakendati vaid konkreetse tellimuse täitmiseks ning kui ehitustöö valmis sai, lahkusid nad Prantsusmaalt⁷¹. Euroopa Kohus leidis, et Portugali ettevõtjal oli õigus ehitustellimuse täitmiseks tuua Prantsusmaale oma ehitustöölisi ilma vastava eriloata. Kohus rõhutas, et selle liikmesriigi, kelle pinnal töid tehakse, ametiasutusel ei ole õigust esitada ettevõtjale mingeid tingimusi seoses tellimuse täitmiseks palgatava tööjõuga. Selliste diskrimineerivate tingimustega seatakse teisest liikmesriigist pärit ettevõtja halvemasse konkurentsiolukorda võrreldes oma ettevõtjatega, kellel on võimalik takistusteta oma tööjõudu kasutada. Teise liikmesriigi ettevõtja teenuse osutamise võime seevastu oma tööjõu kasutamise võimaluse kaotamisega väheneb⁷².

Seda lahendit võiks analoogiliselt vaadelda ka kalapüügi kontekstis. Ettevõtja, kes soovib teostada kalapüügiõigust, omandades püügi õiguse koos või ilma laevata peaks saama vabalt kasutada oma tööjõudu. Eraldi küsimus on töötajate kvalifikatsioonis, mida käsitlen järgneva alapunkti raames.

⁷⁰ Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä, § 11. 16.7.2010/690. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100690>, 23. aprill 2013.

⁷¹ EK 27.03.1990. a otsus asjas C-113/89 p 5 *Rush Portuguesa Ld^a v Office national d'immigration*

⁷² EK 27.03.1990. a otsus asjas C-113/89 p 2-4: *Rush Portuguesa Ld^a v Office national d'immigration*

3.2.3 Töötajate vaba liikumine

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 45 kohaselt tagatakse töötajate vaba liikumine liikmesriigi piires. See vabadus hõlmab töö otsimist, sel eesmärgil ringi liikumist, töö tegemist ja sel eesmärgil liikmesriigis viibimist ja ka liikmesriigi territooriumile jäämist pärast selles riigis töötamist.

Euroopa Kohus leiab, et töötajate vaba liikumist puudutavad sätted rakenduvad ka juhul, kui tegemist ei ole kodakondsuse alusel eristamisega. Lepingusätted puudutavad kõiki meetmeid, mis mõjutavad ebasoodsalt liikmesriikide kodanikke, kes tahavad tegeleda majandusliku tegevusega liikmesriigi territooriumil⁷³. Nii nagu igas muus valdkonnas, on ka kalapüügiiga seotud töökohta arv loomulikult piiratud, see peaks aga olema ainus piirang, mis takistab isikul liikmesriigis territooriumil antud valdkonnas tööd leida. Samas on riigi poolt mõningatel juhtudel tööandjatele, antud juhul siis laevaomanikele, püügiõiguse omanikele, isikutele, kes seda õigust teostavad seadnud piiranguid meeskonna komplekteerimisele. Näiteks Soome nõue, et sealsete vetes püüdva kalalaeva meeskonnast vähemalt 50 % peavad olema soome alalised elanikud. Niisugune nõue seab ilmsed kvantitatiivsed piirangud teistest liikmesriikidest pärit töötajatele soome vetes püügiõigust teostava kalalaeva pardal töötada.

Kalanduse valdkonnas on töötajate vaba liikumine Euroopa Liidus on enim häiritud seoses kalandusega seotud kutsekvalifikatsioonidega. Nagu eespool kirjeldatud on kaluri ja seotud ametite kutse korralduse puhul tegemist äärmiselt suurte erisustega liikmesriikide vahel. Üldregulatsioon harmoniseerimata kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta on igati mõistlik, kuid kalanduse puhul võib see reaalsuses osutuda väga keerukaks. Kalurikutse omandamine võib erinevates riikides koosneda väga erinevatest komponentidest. Mõnel juhul on nõutud pikema koolituse läbimine mõnel juhul lühema, mõnel juhul on kutse omandamiseks vajalik tõendada teatud kogemuse olemasolu näiteks merel veedetud aastate või kuude näol. See pilt on nii kirju, et isegi võrreldavaid konkreetseid näiteid äärmuste demonstreerimiseks on väga raske välja tuua⁷⁴. Seega lasub liikmesriigi asjakohasel ametiasutusel, kes kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotlusele vastama peab väga

⁷³ EK 15.01.1995. a otsus asjas C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations*.

⁷⁴ Vaata nt Mutual recognition of certificates in the sea fishing sector in Europe. Study prepared for the Forum to be held on this subject at Bénodet (FR) 13-14 oct 2000. Europeche, Brüssel 2000.

keerukas ülesanne. Võrdlema peaks asju, mis ei ole võrreldavad. Samas on näiteks Eestiski kalapüügi loa saamise üheks eelduseks kutsetunnistuse Rannakalur II omamine.

Siinkohal ei olegi otseselt tegemist meetmetega, mille eesmärk oleks töötajate vaba liikumise takistamine, kuid nagu eelpool selgitatud, siis meetmete siseturu regulatsiooniga kooskõla hindamise puhul ei ole määravaks mitte meetme eesmärk vaid mõju. Antud juhul on regulatsioonide mitmekesisus ja keerukus kahtlemata takistuseks töötajate liikumisvabaduse teostamisele.

3.3 Õigustamisaluste kohalduvus

3.3.1 Õigustamisaluste kohaldamise eeldused

Nagu eespool kirjeldatud esineb kalanduses püügiõiguste jaotamise skeemide puhul teenuse osutamise vabadust, vaba asutamisõigust ja töötajate vaba liikumist takistavaid meetmeid. See fakt iseenesest ei tähenda, et niisugused meetmed oleksid automaatselt lubamatud. Selle tuvastamiseks peab esmalt kontrollima kas esineb lubatavaid õigustamisaluseid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 38 kohaselt hõlmab siseturg ka kalandust, seega nii nagu kehtivad siseturu vabadusi takistavate reeglite keeld nii kehtivad samamoodi ka kõik õigustamisalused. Artikkel 38 lõige 2 kohaselt on artiklid 29-44 erisäteteks siseturu rajamiseks ja toimimiseks ettenähtud eeskirjade suhtes. Ei saa jätta aga märkimata, et see sätte nimetab vaid kalandustooteid see tähendab, et artiklites 29-44 tulenevad erisused kehtivad vaid kaupade vaba liikumise kohta. Seega neist artiklitest ei leia me ühtegi erisust või õigustamisalust teenuste vaba liikumist, vaba asutamiseõigust või töötajate vaba liikumist takistavad meetmete õigustamiseks. Niisiis tuleb pöörduda üldiste aluste poole.

Teenuse vaba liikumise ja vaba asutamiseõiguse piiramine võib Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 51 ja 52 kohaselt olla õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides, samuti ei kohaldu teenuse vaba liikumise sätted avaliku võimu teostamisega seonduva tegevuse osas. Mitte ükski nendest õigustamisalustest ei tule üldjuhul kõne alla kalapüügi õiguste jaotamise puhul. Erandjuhtudel võib muidugi õigust taotleva konkreetse isiku puhul need alused tõusetuda. Seda juhul, kui luba taotleb isik ise

oma tegevusega ohustab kuidagi riigi julgeolekut või avalikku korda. Sel puhul on aga tegemist erandjuhtudega ning üldist regulatsiooni, mis on teenuse osutamise vabaduse sätetega vastuolus neil alustel õigustada ei saa.

Euroopa Kohus on teenuse osutamise vabaduse piiramise õigustamise eeldused selgelt sõnastanud Säger asjas⁷⁵. Kohus sedastas, et teenuse osutamise vabadust, kui Lepingu fundamentaalset põhimõtet võib piirata ainult reeglitega, mis on õigustatud imperatiivse avaliku huviga seonduvate põhjendustega ning mis rakenduvad kõikidele isikutele ja ettevõtetele kes tegutsevad sihtriigis niivõrd kuivõrd need huvid ei ole kaitstud asutamisriigi reeglitega. Niisugused nõudmised peavad olema objektiivselt vajalikud professionaalsuse reeglite täitmise ja teenuse saaja kaitse tagamiseks ning nad ei tohi olla piiravamad, kui on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik. Üldisele huvile tuginemise eeldused võiks üles loendada järgnevalt:

- Meedet rakendatakse erisusteta kodumaistele ja teistesse liikmesriikidesse asunud isikutele;
- Üldist huvi väljendav sundiv asjaolu on Euroopa ühenduse õiguses heaks kiidetud või on heakskiitmisel muul kui majanduslikul alusel (avatud kategooria);
- Üldist huvi ei ole veel kaitstud seadustega, mida rakendatakse teenuste pakkujatele selles liikmesriigis kuhu ta asub;
- Tegemist on alaga, mis ei ole piisavalt harmoniseeritud;
- Siseriiklike meetmetega võidakse tõepoolest saavutada üldist huvi väljendav eesmärk, mille poole pööratakse;
- Kasutamine on õiges suhtes ehk proportsionaalsuse põhimõtte kohane;
- Üldist huvi väljendavat eesmärki ei võidaks saavutada alternatiivse, ühendusesisest kaubandust vähempiirava meetmega⁷⁶.

Need eeldused kehtivad ühtlasi ka asutamisevabaduse kohta. Nende eelduste alusel peaks hindama kas eelpool kirjeldatud teenuse osutamise vabadust ja asutamiseõigust piiravad meetmed võiksid olla õigustatud.

⁷⁵ EK 25.07.1991. a otsus asjas C-76/90 *Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd*

⁷⁶ R, Eerola jt, lk 224.

3.3.2 Püügiõiguste ülekantavuse piiramine

Paljudes riikides on piiratud püügivõimaluste müümine või muul viisil ülekandmine. Lähemate näidetena võiks tuua Läti ja Leedu, kus isikule määratud kvooti ei saa osadeks jaotada ja müüa või rentida. Püügiõiguse omaja saab talle määratud kvooti vaid talle kuuluvate laevade vahel jaotada ning müüa laeva, millega on püügiõigus seotud.

Kirjeldatud skeemi puhul, ei ole sisuliselt tähtis kas kvoodiomanikuks on oma riigi või mõne teise liikmesriigi kodanik või ettevõtte. Seetõttu saab öelda, et täidetud on teenuse liikumise vabaduse ja asutamise õiguse piiramise esimene eeldus - meedet rakendatakse erisusteta kodumaistele ja teistesse liikmesriikidesse asunud isikutele.

Püügiõiguste ülekantavuse piiramise peamine ja olulisim eesmärk on püügivõimaluste koondumiste vältimine ja välistamine. See tähendab, et soovitakse vältida olukorda, kus ühise ressursi, kalavaru kasutamise võimalus koonduks üksikute suurte ettevõtjate kätte.

Kalandusest ajalooliselt sõltuva elanikkonna eriline seisund kajastub Ühise Kalanduspoliitika raames sõnastatud üldise stabiilsuse põhimõttes. Selle isikute grupi kaitse vajadust on kinnitanud ka Euroopa Kohus. Seega saab öelda, et tegemist Euroopa õiguses aktsepteeritud huviga, mis vajab kaitset.

Euroopa Kohus on korduvalt väljendanud, et teenuse osutamise vabaduse piirang võiks olla lubatud ainult siis, kui see oleks põhjendatud ülekaaluka üldise huvi tõttu. Aga ka sarnasel juhul on veel vaja, et piirangu kohaldamine oleks taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega läheks kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik⁷⁷.

Nõukogu määruse ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta⁷⁸ artikkel 20 lõige 3 kohaselt otsustab iga liikmesriik, mis meetodil ta endale määratud kalapüügivõimalused oma lipu all sõitvate laevade vahel jaotab. Seega on püügivõimaluste jaotamine ja saamine harmoniseerimata valdkond ning allub täielikult siseturu regulatsioonidele.

⁷⁷ EK 22.12.2010. a otsus asjas C-287/10 p 19 *Tankreederei I SA v Directeur de l'administration des contributions directes* ja sealjuures viidatud otsused.

⁷⁸ Nõukogu 20.12.2002.a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5 kd, 31.12.2002, lk 460-481.

Püügiõiguste ülekantavuse piirangud on erinevates liikmesriikides erineva ulatusega. Mõnes liikmesriigis on keeld täielik, mõnes liikmesriigis on püügivõimaluste ülekandmine võimalik, kuid see toimub vastava ametiasutuse heakskiidul või muul viisil kontrolli all. Esimesel juhul otsustab püügiõiguste jaotaja ehk riik algusest peale kellele millises mahus püügivõimalusi antakse, teisel juhul jääb ka edasine püügiõigustega kauplemine riigi kontrolli alla. Niisiis on igal juhul riigil võimalik otsustada kes ja millises mahus püügivõimalusi omandab. Läbi selle on kahtlemata riigil võimalus jälgida püügivõimaluste jaotumist ja vajadusel takistada koondumist väheste „õigustatute“ kätte. Seega võib öelda, et antud meetme abil on soovitatav eesmärk saavutatav ehk, et meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv.

Järgneb küsimus meetme proportsionaalsusest ehk mõõdukusest. Selleks, et vastata küsimusele, kas meede on proportsionaalne peab võrdlema õiguste riivet ja saavutava eesmärgi olulisust. Üldjuhul on Euroopa Kohus proportsionaalsuse küsimuse jätnud siseriikliku kohtu otsustada. See on ka igati põhjendatud, sest iga eesmärgi olulisust saab hinnata vaid siseriiklikus kontekstis arvestades kohalike oludega. Antud juhul peaks iga liikmesriigi puhul võtma arvesse kalanduse struktuuri, laevastiku suurust ja struktuuri, liikide ja püügivahendite mitmekesisust, varude seisu, survet varudele ja paljusid muid aspekte. Igakordselt peaks hindama milline on kalandusest sõltuva elanikkonna suurus, seisukord, kalandussektori majanduslikud näitajad jne. Alles seejärel saab hinnata püügiõiguste koondumise takistamise vajadust ja selle eesmärgi saavutamise olulisust iga liikmesriigi jaoks eraldi. Antud juhul väljuks niisugune põhjalik liikmesriikide kalandussektorite majanduslik analüüs selle uurimuse raamidest.

Kuid jätteski kõrvale küsimuse proportsionaalsusest on võimalik hinnata meedet minimaalse piirangu põhimõtte alusel. Tuleb asuda seisukohale, et piirates isikute õigust oma varasid vabalt võõrandada sekkutakse väga tugevalt isikute õigustesse. Samuti piiravad niisugused meetmed oluliselt turu vaba toimimist ja seega ka siseturu toimimist. Siinkirjutaja on arvamisel, et soovitud eesmärki on võimalik saavutada turuosalisi vähem koormavate meetmetega. Üks võimalus oleks näiteks seada piirangud sarnaselt konkurentsioiguses toimiva koondumiste kontrolli regulatsioonile selliselt, et ühe püüdja kohta, olgu arvestuse aluseks ettevõtja, kalalaev või eraisik, määratakse maksimaalne püügivõimaluste osa, mida niisugune püüdja omada võib. Näiteks selliselt, et püüdja ei saa omada rohkem kui 20 % kogu lubatud kvoodist mingi liigi kohta. Sellisel viisil jääks

püüdjatele võimalus soovi korral oma püügivõimalusi müüa või välja rentida ning samas oleks tagatud, et ei toimuks püügivõimaluste koondumist üksikute suurettevõtjate kätte. See meede oleks oluliselt paindlikum ning jätaks ruumi toimivale vabaturumajandusele, mis annaks sektorile võimaluse efektiivsemalt toimida.

Teise alternatiivse näitena võiks nimetada püügikorralduse Peipsi järvel, kus püügiõiguste koondumise oht on väga terav probleem. Peipsi järvel ei ole püügiõigused isikustatud, ehk püüdmine ei toimu individuaalsete kvootide alusel. Luba püüda antakse püügivahendite kohta ning kõik kes omavad luba saavad püüda võrdselt vastavalt oma püügivahenditele ning püük suletakse kogu kvoodi täitumisel. Sellise skeemi puhul saab muidugi rohkem püüda see, kes oma rohkem püügivahendeid kuid sisuliselt on kõigil püüdjatel võrdne ligipääs varudele. Juhul, kui Peipsi järvel mindaks üle individuaalsetele kvootidele, mida jaotatakse ajalooliste kirjete alusel omandaks väga suure osa kogu kvoodist vaid mõni üksik ettevõtja, kes on ajalooliselt omavad suurt hulka püügivahendeid ning saavad viimaste aastate kohta näidata suuri püügikoguseid.

Kokkuvõtteks tuleb asuda seisukohale, et püügiõiguste ülekantavuse piiramise eesmärk on küll Euroopa õiguses aktsepteeritud ning niisuguse eesmärgi saavutamiseks võiks olla lubatud piirata teenuse osutamise vabadust või vaba asutamisõigust siseturu regulatsiooni kontekstis, kuid kuna ei ole täidetud minimaalse piirangu põhimõte ei saa seda meetet lugeda siseturu regulatsiooniga kooskõlas olevaks.

3.3.3 Ajaloolised kirjed

Pea kõikides liikmesriikides on püügivõimaluste jaotamine seotud mingis vormis ajaloolise püügiga. See tähendab, et püügivõimaluse jaotamine on seotud mingi varasema perioodi püügikoguse, püügil veedetud päevade arvu vms.

Sisuliselt ei tehta ka siin vahet, kas ajaloolist püüki näitab kodune või mõnest muust liikmesriigist pärit isik või ettevõtte. Seega kodakondsuse või päritoluriigi alusel diskrimineerimise küsimust ei teki, kuna meetet rakendatakse erisusteta. Kui välisriigi kodanikul või ettevõttel on õnnestunud varasemal perioodil läbi püügiõiguse ostmise omandada õigus püüda on tal võimalik näidata ka püügikoguseid ning tal on uuel perioodil võimalik osa saada kvoodi jaotamisest üldistel alustel.

Ajalooliste kirjete alusel püügivõimaluste jaotamisel on sügavalt praktiline majanduslik eesmärk, et mitte öelda isegi põhjus. Kalapüügi näol on tegemist majandustegevusega nagu iga teisega. Selle teostamiseks on vajalik teatavate investeeringute tegemine, olgu selleks siis laevade või püügivahendite ostmine või uuendamine või tootmistegevuste arendamine. Kahtlemata on kõik see väga kallis. Niisuguste investeeringute tegemiseks on vajalik mingigi kindlus tulevasteks perioodideks. Seda siis kas tavapäraseks majandamise planeerimiseks või näiteks ka sildfinantseeringu leidmiseks. Ilmselt oleks pankadest või muudest finantseerimisallikatest abi saamine võimatu, kui ei oleks tagatud mingit kindlust põhilise tuluallika olemasolu kohta juba järgmisel majandusaastal.

Näeme, et niisuguse meetme kehtestamine teenib üldist turu stabiilse toimimise võimaldamise eesmärki. Seda võib kindlasti nimetada üldist huvi väljendavaks sundivaks asjaoluks. Küsimust ei teki ka sellest, kas niisugune üldine huvi on Euroopa õigusruumis aktsepteeritav, kahtlemata on. Kalandussektori stabiilsust taotleb ka Ühise Kalanduspoliitika raames sõnastatud üldise stabiilsuse põhimõte. Valdonna harmoniseerituse küsimuse lahendasin eelmise alapunkti juures.

Tulenevalt kalanduse eripärast peab sügavamalt analüüsima meetme sobivust. Kalanduse eripära all pean hetkel silmas asjaolu, et kalandussektor sõltub otseselt varude seisust ja dünaamikast. Kuigi viimaseid uuritakse teadlaste poolt pidevalt ei saa selles osas kunagi olema täit kindlust. Ühe liigi lõikes mõjutavad varude seisu ja dünaamikat lisaks väljapüügile ka paljud muud tegurid. Mõnede näidetena võiks nimetada võõrliikide pealetungi, kes konkureerivad toidulaua pärast; samuti veekogu keskkonna seisund laiemas mõttes ning röövliikide, nagu kormoranid, hülged, levimine. Seega on kalandus juba oma loomult majanduslikus mõttes väga ebastabiilne. Tekib küsimus kas mingite regulatsioonidega üleüldse on võimalik seda stabiilsust suurendada. Antud juhul tuleb asuda seisukohale, et kõnealune meede siiski annab püüdjatele mingigi kindluse.

Meetme proportsionaalsuse ja minimaalse piirangu põhimõttele vastavuse kontrollimine on hinnangu küsimus. Piiratud ressursi tingimustes on mingit laadi kitsendused paratamatus. Meetme minimaalse piirangu põhimõttega vastuoluliseks tunnistamiseks peaks eksisteerima alternatiivne, vähem koormav meede. Näib, et ükski liikmesriik ei ole suutnud niisugust alternatiivi leida, kuna nagu eespool kirjeldatud siis mingis vormis ajaloolisi kirjed arvestatakse igas liikmesriigis. Ka siinkirjutaja peab tunnistama, et püüdjatele

stabiilsuse tagamiseks paremat, vähem teiste isikute turule sisenemise vabadust piiravat meetet, hetkel välja pakkuda ei suuda.

Seega tuleb asuda seisukohale, et nii kaua kui ei ole leitud alternatiivset vähem piiravat meetet, ei saa kõne all olevat meetet Euroopa Liidu toimimise lepingu asutamisevabaduse ja teenuse osutamise vabaduse regulatsiooniga vastuolus olevaks lugeda.

3.3.4 Side liikmesriigi kalandussektoriga

Mõnes liikmesriigis nõutakse kalapüügi loa andmisel riigi majanduse või kalandussektoriga reaalse sideme olemasolu. Näiteks rootsi kalapüügi seadus⁷⁹ § 30 nimetab, et kutselise kalapüügi luba antakse elukutselisele kalurile, kui tema tegevus on seotud rootsi kalandussektoriga. Taanis nõutakse laeva registrisse kandmisel, et laeval peab olema tegelik side taani kalasadamaga⁸⁰. Samuti nõutakse Soomes püüdjatelt, et püüki teostaval kalalaeval peab olema piisav majanduslik side soome kalandussektoriga⁸¹.

Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriikide meetmed, mille abil jaotatakse püügivõimalusi laevade vahel, seades neile konkreetseid nõudmisi on õigustatud vaid siis kui need meetmed on sobivad ja vajalikud kvoodi jaotamise eesmärkide saavutamiseks⁸². Sama otsuse raames selgitas kohus ka kvootide seadmise eesmärgi, milleks on tagada igale liikmesriigile osa kogu ühenduse lubatavast püüginahust selliselt, et traditsiooniliselt kala püügist ja seonduvate harudest sõltuv elanikkond võiks kalandusega seotud tegevustest kasu saada sarnasel määral nagu nad seda said enne kvootide seadmist⁸³. Seega kui meetme eesmärgiks on, et kalandusest ja seotud harudest sõltuv elanikkond saaks kasu riigi kvootidest, siis võib laeva ja liikmesriigi vahelise reaalse majandusliku sideme näitamise tingimus olla õigustatud. Kuid iga tingimus, mis neid piire ületab ei ole õigustatud⁸⁴. Seega on Euroopa Kohus kinnitanud, et püügiõiguste jaotamisel võib teenuse osutamise vabaduse ja vaba asutamiseõiguse piiramine olla lubatud, tunnistades kalandusest ja seotud harudest

⁷⁹ Fiskelag (1993:787). § 30 Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Fiskelag-1993787_sfs-1993-787/ 15. aprill 2013

⁸⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljeläyälusten rekisteröinnistä lk 9. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090017.pdf> , 15. aprill 2013

⁸¹ Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljeläyälusten rekisteröinnistä § 10 lg 4 Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100690> 15. aprill 2013

⁸² EK 14.12.1989 a otsus asjas C-216/87 p 25: *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd.*

⁸³ Ibid p 22-23

⁸⁴ Ibid p 26

traditsiooniliselt sõltuva elanikkonna huvide kaitse üldist huvi sisaldavaks sundivaks asjaoluks. Nii on nõue, mille kohaselt püüdjal peab olema reaalne side liikmesriigi kalandussektoriga põhimõtteliselt Euroopa Liidu siseturu regulatsiooniga kooskõlas. Küll aga peaks igakordselt hindama kriteeriume, mille alusel seda reaalset sidet määratakse.

Mis puudutab nõuet, et teenuse saajal peab olema asjassepuutuva liikmesriigi ühiskonnaga teatud side, siis on Euroopa Kohus korduvalt kinnitanud, et liidu õigusega reguleerimata teenuse puhul kuulub ühiskonnaga seotuse hindamise kriteeriumide kindlaksmääramisel liikmesriikidele ulatuslik kaalutusõigus⁸⁵. Antud juhul piirab seda kaalutusõigust eelpool kirjeldatud eesmärk. Kõik need piirangud, mis ei ole seotud kalandusest ja seotud harudest traditsiooniliselt sõltuva elanikkonna huvide kaitsega ei ole vastuvõetavad.

Näiteks Soome seadusandluse kohaselt on piisav majanduslik seos soome kalandussektoriga olemas järgmiste tingimuste täitmisel: vähemalt pool kalalaeva aastases kogusaagist lossitakse Soomes asuvas sadamas; vähemalt pooled kalalaeva kalastusreisid algavad Soomes asuvast sadamast; vähemalt pooled kalalaeval töötavad isikud on soome või mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud, kelle alaline elukoht on Soomes⁸⁶. Taanis aga seatakse kutseliseks kaluriks registreerimise eelduseks asjaolu, et isik peab olema sündinud Taanis ning omama alalist elukohta Taanis vähemalt viimased kaks aastat⁸⁷.

Eespool viidatud kohtulahendite valguses on enamus nendest kriteeriumidest vastuvõetavad. Küll aga tekitavad küsimusi nõuded isikute elukoha suhtes. Küsimus ei ole ainult teenuse osutamise vabaduses või vabas asutamiseõiguses vaid ka üldises liikumisvabaduses. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 21 kohaselt on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et siseriiklik õigusnorm, mis seab teatavad kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt asjaolu tõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis, kujutab endast EÜ artikli 21 lõikega 1 kõigile liidu kodanikele

⁸⁵ EK 22.12.2010. aasta otsus asjas C-287/10 p 27: *Tankreederei I SA v Directeur de l'administration des contributions directes* ja sealjuures viidatud otsused

⁸⁶ Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä § 11, Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100690> 15. aprill 2013

⁸⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljel yalusten rekisteröinnistä lk 9, Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090017.pdf> 15. aprill 2013

tagatud vabaduste piirangut⁸⁸. Lisaks on Euroopa Kohus kalanduse seotud asjas täpsustanud, et kuna elukoha nõue ei ole asjakohane lubatud eesmärgi saavutamiseks, ei ole niisugune piirang ka õigustatud⁸⁹.

Kokkuvõtteks saab öelda, et püügiõiguste jaotamise süsteemide puhul on Euroopa Liidu siseturгу reguleerivate sätetega põhimõtteliselt kooskõlas meetmed, millega soovitakse tagada püüdja reaalne majanduslik side antud liikmesriigiga. Küll aga on vajalik igakordselt hinnata sellise sideme määramisel kasutatavate kriteeriumide asjakohasust ja kooskõla lubatud eesmärgi saavutamiseга.

3.3.5 Kutsekvalifikatsioonid

Tähtsaim isikute vaba liikumisega seonduv õigus on õigus otsida ja teha tööd vastuvõtvas liikmesriigis. Põhimõte on see, et kodanikud võivad valida tööd ükskõik missugusest liikmesriigist ja kasutada samu õigusi kui vastuvõtva riigi töötavad kodanikud⁹⁰. Lisaks on Euroopa Kohus leidnud, et töötajate vaba liikumist puudutavad lepingu sätted rakenduvad ka siis, kui küsimus ei ole kodakondsuse alusel tehtavas eristamises. Lepingusätted puudutavad kõiki meetmeid, mis mõjutavad ebasoodsalt liikmesriikide kodanikke, kes tahavad tegelda majandusliku tegevusega liikmesriigi territooriumil⁹¹. Seega tuleb ka töötajate vaba liikumise puhul lisaks diskrimineerimise keelule järgida ka topeltkoormuse ja turule ligipääsu kriteeriume.

Ka töötajate vaba liikumise osas on kohus sedastanud, et riiklikud meetmed, millega takistatakse või muudetakse vähem atraktiivseks Lepinguga tagatud fundamentaalsete vabaduste teostamine peavad vastama neljale tingimusele: neid peab rakendama mittediskrimineerival viisil; need peavad olema õigustatud imperatiivsete avalike huvidega; nad peavad olema sobivad antud eesmärgi saavutamiseks; ja nad ei tohi olla rohkem piiravamad kui on antud eesmärgi saavutamiseks vajalik⁹².

⁸⁸ Näiteks EK 26.10. 2006. aasta otsus asjas C-192/05 p 31: *K. Tas-Hagen and R. A. Tas v Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*

⁸⁹ EK 14.12.1989. aasta otsus asjas C-3/87 p 25 *The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd.*

⁹⁰ R, Eerola jt, lk 229.

⁹¹ EK 15.12.1995 a otsus kohtuasjas C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association and Others v Bosman and Others.*

⁹² Ibid.

Kutsekvalifikatsioonide puhul, ei ole tegemist meetmetega, mille eesmärgiks oleks töötajate vaba liikumise takistamine. Kalandusega seotud kutsete reguleerimise eesmärkidena võiks loetleda ressursi säästliku ja teadliku kasutamise, töötajate ohutuse, samuti lõppastmes tarbijate ohutuse. Nagu aga eelpool selgitatud ei ole siseturu regulatsiooniga kooskõla hindamise aluseks mitte meetme eesmärk vaid mõju. Ühtlustamata kutsealade puhul on ilmne administratiivse koormuse suurenemine teisest liikmesriigist pärit töötajale.

Siseturu vabaduste piiramine Euroopa Liidu toimimise lepingu ja kohtupraktika alusel lubatavatel põhjustel on kaalutlusotsus. Kalandusega seotud kutsealade reguleerimist ei saa kahtlemata liikmesriikidele ette heita. Küsimus on selles, kuidas on sealjuures tagatud Euroopa Liidu fundamentaalsed põhimõtted nagu seda on töötajate vaba liikumine. Selle vabaduse tagamisel seisab tähtsal kohal usalduspõhimõte ning koos sellega Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Nende vahenditega on püütud tagada töötajate vaba liikumine niisugusel määral nagu see on võimalik ühtlustamata reguleeritud kutsealade osas.

Nagu eelpool kirjeldatud esineb liikmesriikides kalandusega seotud kutsete reguleerituse tasemetes väga suuri erinevusi. Niisuguses olukorras on töötajate vaba liikumine oluliselt piiratud. Samas kehtib direktiiv, mis peaks niisugused piirangud viima miinimumini.

Kokkuvõtteks tuleb asuda seisukohale, et kalandusega seotud kutsealade mitmekesisuse tõttu esinevad piirangud töötajate vabale liikumisele, kuid seni, kuni kutsekvalifikatsioonide tunnustamine toimub kooskõlas vastava direktiiviga on niisugused administratiivsed piirangud ühenduse õiguses lubatavad.

Kehtiva direktiivi olemasolu viitab sellele, et valdkond on ühenduse õiguses harmoniseeritud. See tähendab, et kui mingi valdkond on ühenduse seadusandluse tasandil piisavalt ühtlustatud peab ennekõike rakendama vastavat määrust või direktiivi. Samas ei välista antud põhimõte Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaldamist. Kõigepealt tuleks uurida siseriikliku meetme (üldiselt seadusandluse) ühtlustatust teisese õigusega. See tuleneb teisese õiguse, nagu direktiivide ja määruste olemusest erinevusest: direktiivi ja määrust rakendatakse esmase normina olukordades, kus ta oligi mõeldud rakendatavat. Alles siis, kui siseriiklik meede vastab teisesele õigusele, võib rakendada aluslepingute

vastavaid sätteid. Ühenduse teisese õiguse kohane meede võib nimelt muus suhtes esmasele õigusele mitte vastata.

Näiteks Eestis on kaluri kalapüügiõiguse isiku kandmise eelduseks seatud vähemalt rannakaluri II astme kutsekvalifikatsiooni olemasolu⁹³. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi preambula punkt 11 kohaselt on liikmesriigil õigus kehtestada kvalifikatsiooni miinimumnõuded. Siiski ei tohiks liikmesriik vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 45 ja 49 nõuda liikmesriigi kodanikult kvalifikatsiooni, mille tingimuseks on üldjuhul üksnes siseriikliku haridussüsteemi väljastatud diplom. Direktiiv viitab tagasi Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetele. Kuna kalapüügiseadus nõuab isikult konkreetset Eestis välja antavat diplomit, ei saa seda regulatsiooni töötajate vaba liikumise sätetega kooskõlas olevaks lugeda.

⁹³ Kalapüügiseadus. RT I 1995, 80, 1384 ... RT I, 08.11.2012, 2. § 13² lg 3¹

Vahekokkuvõtted

- Kuna see kuidas liikmesriik jaotab püügivõimalusi, mis on talle eraldatud ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud, alluvad need meetmed siseturu regulatsioonile.
- Meetmed, mis takistavad isikul omandada kalapüügiõigust vähemalt võrdselt kõikide teiste isikutega on vastuolus Euroopa Liidus toimimise lepingu teenuse osutamise vabaduse regulatsiooniga.
- Kalapüügiõiguste jaotamine on valdavalt seotud mingis vormis ajalooliste kirjetega. Niisugune skeem takistab selgelt isikutel vabalt ja võrdsetel alustel kõikide teistega püügiõiguse omandamist. Takistatud on juurdepääs turule.
- Asutamisvabadust piirab oluliselt nõue selle kohta, et püüdja peab omama piisavat majanduslikku sidet kõnealuse liikmesriigi kalandusega.
- Kalanduse valdkonnas on töötajate vaba liikumine Euroopa Liidus on enim häiritud seoses kalandusega seotud kutsekvalifikatsioonidega aga ka töötajatele alalise elukoha nõude seadmisega.
- Lepingu fundamentaalset põhimõtet võib piirata ainult reeglitega, mis on õigustatud imperatiivse avaliku huviga seonduvate põhjendustega ning mis rakenduvad kõikidele isikutele ja ettevõtetele kes tegutsevad sihtriigis niivõrd kuivõrd need huvid ei ole kaitstud asutamisriigi reeglitega. Niisugused nõudmised peavad olema objektiivselt vajalikud professionaalsuse reeglite täitmise ja teenuse saaja kaitse tagamiseks ning nad ei tohi olla piiravamad, kui on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.
- Püügiõiguste ülekantavuse piiramise eesmärk on küll Euroopa õiguses aktsepteeritud ning niisuguse eesmärgi saavutamiseks võiks olla lubatud piirata teenuse osutamise vabadust või vaba asutamisõigust siseturu regulatsiooni kontekstis, kuid kuna ei ole täidetud minimaalse piirangu reegel ei saa seda meetet lugeda siseturu regulatsiooniga kooskõlas olevaks.
- Ajalooliste kirjete alusel püügivõimaluste jaotamist ei saa, nii kaua kui ei ole leitud alternatiivset vähem piiravat meetet, siseturu regulatsiooniga vastuolus olevaks lugeda.
- Püügiõiguste jaotamise süsteemide puhul on Euroopa Liidu siseturгу reguleerivate sätetega põhimõtteliselt kooskõlas meetmed, mille eesmärk on tagada püüdja reaalne majanduslik side antud liikmesriigiga. Küll aga on vajalik igakordselt

hinnata sellise sideme määramisel kasutatavate kriteeriumide asjakohasust ja kooskõla lubatud eesmärgi saavutamiseks.

- Kalandusega seotud kutsekvalifikatsioonide mitmekesisuse tõttu esinevad piirangud töötajate vabale liikumisele, kuid seni, kuni kutsekvalifikatsioonide tunnustamine toimub kooskõlas vastava direktiiviga on niisugused administratiivsed piirangud ühenduse õiguses lubatavad.

Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli kontrollida kalapüügiõiguste süsteemide kooskõla siseturu regulatsiooniga. Hüpoteesi kohaselt esineb vastuolusid püügiõiguste jaotamise süsteemide ja siseturu regulatsiooni vahel.

Püügivõimaluste jaotamise puhul on enim aktuaalsed teenuse osutamise vabadus, töötajate vaba liikumine ning vaba asutamisõigus. Kalapüügiõiguste puhul on siseturu vabaduste kontekstis tegemist teenustega, mille osutamine seisneb isikule tasu eest varule ligipääsu võimaldamises. Teenuse osutamise vabadus Euroopa Liidu toimimise lepingu mõttes hõlmab ka teenuse vastuvõtmise. Töötajaid puudutab püügivõimaluste jaotamine seoses püügiõigust omandavate kalalaevadel töötavate isikutega. Püügiõigusi omandavad üldjuhul ettevõtted, seega on püügiõiguste jaotamisel esitatavad nõuded kohased vaba asutamisõiguse kontekstis.

Siseturu fundamentaalsete vabaduste piiramine võib olla õigustatud vaid piiratud juhtudel. Nendeks on otseselt Euroopa Liidu toimimise lepingust tulenevad õigustamisalused ning Euroopa Kohtu loodud täiendavad õigustamisalused nagu sundivaid asjaolusid sisaldav avaliku huvi kaitse eesmärk. Kalandusespetsiifilise õigustamisalusena on Euroopa Kohus nimetanud elanikkonna, kes on ajalooliselt sõltuv kalapüügist ning sellega seonduvates majandusharudest, kaitse eesmärgi. Selle grupi huvide kaitset on peetud niivõrd oluliseks, et sel eesmärgil on võimalik õigustada siseturu liikumisvabaduste piiramist. Samas on selle õigustamisaluse sisemiseks piiranguks kvoodisüsteemi eesmärk. See tähendab, et liikumisvabaduste piirangut on õigustatud vaid sel määral, kui see on vajalik kvootide eesmärgi tagamiseks. Kvootide eesmärk on tagada igale liikmesriigile osa ühenduse kogu lubatavast püügivõimsusest selliselt, et traditsiooniliselt kalandusest ja seotud majandusharudest sõltuv elanikkond võiks kalandusest kasu saada samal määral nagu ta seda sai enne, kui kvootide süsteem loodi. Kvoodi jaotamine liikmesriikide vahel toimub suhtelise stabiilsuse põhimõtte alusel. Ühise Kalanduspoliitika raames on riigisisene kalapüügi õiguste jaotamine jäetud täielikult liikmesriigi pädevusse. Enamus liikmesriigid rakendavad kalanduses õiguste põhist juhtimist. See mõiste hõlmab igasugust kalapüügi õiguste kalurite, kalalaevade, ettevõtete, ühistute või kaluri kogukondade vahel jaotamise süsteemi.

Paljudes liikmesriikides on piiratud püügiõiguste ülekantavus eesmärgiga vältida püügiõiguste koondumist väheste suurettevõtjate kätte. Piirates isikute õigust oma varasid vabalt võõrandada sekkutakse väga tugevalt isikute õigustesse. Samuti piiravad niisugused meetmed oluliselt turu vaba toimimist ja seega ka siseturu toimimist. Soovitud eesmärki on võimalik aga saavutada turuosalisi vähem koormavate meetmetega. Üks võimalus oleks näiteks seada piirangud selliselt, et ühe püüdja kohta määratakse maksimaalne püügivõimaluste osa, mida niisugune püüdja omada võib. Näiteks selliselt, et püüdja ei saa omada rohkem kui 20 % kogu lubatud kvoodist mingi liigi kohta. Sellisel viisil jääks püüdjatele võimalus soovi korral oma püügivõimalusi müüa või välja rentida ning samas oleks tagatud, et ei toimuks püügivõimaluste koondumist üksikute suurettevõtjate kätte. See meede oleks oluliselt paindlikum ning jätkaks ruumi toimivale vabaturumajandusele, mis annaks sektorile võimaluse efektiivsemalt toimida. Kuna ei ole täidetud minimaalse piirangu põhimõte saab püügiõiguste ülekantavuse piiramist lugeda siseturu regulatsiooniga vastuolus olevaks meetmeks.

Pea kõigis liikmesriikides on püügiõiguste jaotamine seotud mingis vormis ajalooliste kirjetega, näiteks võib kvoodi osaku suurus, mida isikul on võimalik omandada, olla seotud viimasel kolmel aastal püütud kogustega. Niisuguse regulatsiooni eesmärgiks on kalandussektoris tegutsevatele ettevõtetele stabiilsuse tagamine. Sarnased skeemid on väga levinud, kuid samas takistavad need selgelt isikutel vabalt ja võrdsetel alustel kõikide teistega püügiõiguse omandamist. Takistatud on juurdepääs turule. Meetme proportsionaalsuse ja minimaalse piirangu põhimõttele vastavuse kontrollimine on hinnangu küsimus. Piiratud ressursi tingimustes on mingit laadi kitsendused paratamatus. Meetme minimaalse piirangu põhimõttega vastuoluliseks tunnistamiseks peaks eksisteerima alternatiivne, vähem koormav meede. Näib, et ükski liikmesriik ei ole suutnud niisugust alternatiivi leida. Ka siinkirjutaja peab tunnistama, et püüdjatele stabiilsuse tagamiseks paremat, vähem teiste isikute turule sisenemise vabadust piiravat meetet, hetkel välja pakkuda ei suuda. Seega nii kaua kui ei ole leitud alternatiivset vähem piiravat meetet, ei saa kõne all olevat meetet Euroopa Liidu toimimise lepingu asutamisevabaduse ja teenuse osutamise vabaduse regulatsiooniga vastuolus olevaks lugeda.

Mõnes liikmesriigis nõutakse kalapüügi loa andmisel riigi majanduse või kalandussektoriga reaalse sideme olemasolu. Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriikide meetmed, mille abil jaotatakse püügivõimalusi laevade vahel, seades neile

konkreetsed nõudmisi on õigustatud vaid siis, kui need meetmed on sobivad ja vajalikud kvoodi jaotamise eesmärkide saavutamiseks. Iga tingimus, mis neid piire ületab ei ole õigustatud. Seega on Euroopa Kohus kinnitanud, et püügiõiguste jaotamisel võib teenuse osutamise vabaduse ja vaba asutamiseõiguse piiramine olla lubatud. Nii on nõue, mille kohaselt püüdjal peab olema reaalne side liikmesriigi kalandussektoriga põhimõtteliselt Euroopa Liidu siseturu regulatsiooniga kooskõlas. Küll aga peaks igakordselt hindama kriteeriume, mille alusel seda reaalset sidet määratakse. Näiteks on mõnel juhul majandusliku sideme näitamine seatud sõltuvusse töötajate elukohast antud liikmesriigis. Siinkohal ei ole küsimus ainult teenuse osutamise vabaduses või vabas asutamiseõiguses vaid ka üldises liikumisvabaduses. Kedagi ei tohi seada ebasoodsamasse seisukohta pelgalt asjaolu tõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis. Lisaks on Euroopa Kohus kalanduse seotud asjas täpsustanud, et kuna elukohta nõue ei ole asjakohane lubatud eesmärgi saavutamiseks, ei ole niisugune piirang ka õigustatud. Püügiõiguste jaotamise süsteemide puhul on Euroopa Liidu siseturu reguleerivate sätetega põhimõtteliselt kooskõlas meetmed, millega soovitakse tagada püüdja reaalne majanduslik side antud liikmesriigiga. Küll aga on vajalik igakordselt hinnata sellise sideme määramisel kasutatavate kriteeriumide asjakohasust ja kooskõla lubatud eesmärgi saavutamiseks.

Töötajate vaba liikumine on kalanduse valdkonnas enim häiritud seoses kalandusega seotud kutsekvalifikatsioonidega. Kaluri ja seotud ametite kutsekvalifikatsioonide korralduse puhul on tegemist äärmiselt suurte erisustega liikmesriikide vahel. Niisuguses olukorras on töötajate vaba liikumine oluliselt häiritud. Samas kehtib direktiiv, mis peaks niisugused piirangud viima miinimumini. Kokkuvõtteks tuleb asuda seisukohale, et kalandusega seotud kutsealade mitmekesisuse tõttu esinevad piirangud töötajate vabale liikumisele, kuid seni, kuni kutsekvalifikatsioonide tunnustamine toimub kooskõlas vastava direktiiviga on niisugused administratiivsed piirangud ühenduse õiguses lubatavad.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi kohaselt on liikmesriigil õigus kehtestada kvalifikatsiooni miinimumnõuded. Siiski ei tohiks liikmesriik vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 45 ja 49 nõuda liikmesriigi kodanikult kvalifikatsiooni, mille tingimuseks on üldjuhul üksnes siseriikliku haridussüsteemi väljastatud diplom. Eestis on kaluri kalapüügiloale isiku kandmise eelduseks seatud vähemalt rannakaluri II astme kutsekvalifikatsiooni olemasolu. Kuna kalapüügiseadus nõuab isikult konkreetset Eestis

välja antavat diplomid, ei saa seda regulatsiooni töötajate vaba liikumise sätetega kooskõlas olevaks lugeda. Kutsekvalifikatsioonidest tulenevaid piiranguid aitaks vähendada kutsealade ühtlustamine.

Kokkuvõtteks saab öelda, et käesoleva magistritöö eesmärk sai täidetud ning hüpotees leidis tõestust. Kalapüügi õiguste jaotamise süsteemides esineb vastuolusid siseturu regulatsiooniga. Püügiõiguste ülekantavuse piiramine on teenuse osutamise vabaduse rikkumine Euroopa Liidu toimimise lepingu mõttes. Siseturu regulatsiooniga ei ole kooskõlas meetmed, mille kohaselt nõutakse püüdjatelt ja nende töötajatelt elukohta antud liikmesriigis.

Allocation of fishing opportunities in European Union and its the conformity to EU internal market regulations

Summary

Internal market is one of the main objectives of European Union. Prohibition of discrimination on grounds of nationality and freedom of movement is essential part of continental thought pattern. Common Fisheries Policy (CFP) of the EU also matches with these thought patterns. One important principle of the CFP is the equal access principle - community fishing vessels shall have equal access to waters and resources in all community waters. Although in modern fishing management systems it is became clear that limiting the access to resources is the only way to ensure the sustainability of the stock. So it is clear that no freedom is absolute but when it comes to freedom of movements in the context of EU's internal market there are certain rules to be followed if one needs to limit the fundamental freedoms of internal market.

Present research aims to identify how these rules are followed by the member states when allocating the fishing licences. In the context of fishery the important aspects are smooth flow of goods, personal and services, and freedom in establishment processes. According to stated hypothesis, there are some contradictions with internal market regulations in the fishing licences' allocation system of European Union member states.

For finding the solution for that question, the author of this thesis researched which of the movement freedoms of internal market are relevant in fishery context, and how are the fishing licences and its allocation rules related to the regulations of internal market. To prove the hypothesis, it is important to explain the basis of justification on limiting the internal market rights, and which of the basis of justification are useful to limit the licences of internal market in fisheries sector.

The important topics on the allocation of fishing licences are the following: freedom to provide services, freedom of establishment, free movement of workers. When considering fishing licences in the freedom context of internal market, we can talk about services which lie on the provision of fishing supplies after paying the fee. The freedom of providing the service by the means of the Treaty includes the reception of the service. The employers are influenced by the allocation of fishing opportunities in connection with

persons that work on the ships and acquire fishing licences. The fishing licences are acquired mostly by companies – that is why the regulations of allocating fishing licences are relevant in the free establishment context.

The restrictions on fundamental part of internal market may be justified only in limited cases. Such as basis of justification arising directly from the Treaty on the functioning of European Union, and additional basis of justification compiled by the European Court of Justice like the aim of public interest protection. As one of the justification base in fisheries sector, the European Court of Justice have identified the protection of the group of people who are historically dependant to fishing and economy related to fishing. The protection of these groups' interests has considered being so important that the restrictions in internal market moving freedom can be justified. At the same time, the aim of quota system has act like inner restriction of such basis of justification. It means that the restrictions on moving freedom are justified only to the extent that is necessary to fulfil the quotas. The quotas are designed to quarantee that people who are traditionally dependant on fishing and related activities, could benefit from the sector in a similar way comparing to times before the quota system was implemented. The allocation of the quota is based on proportional stability. Common Fisheries Policy of the EU leaves the decision making process about the allocation of internal fishing licences for the member state itself. Most of the member states implement rights based management in fisheries sphere. This management involves the whole system of fishing rights for fishermen, vessels, entrepreneurship, co-operatives or fishermen's communities.

The second chapter of this thesis concentrates on analyzing the variations of rights based management in different member states' fisheries sphere, and motives of different fishing licences allocation systems. The last mentioned are closely related to justification of restricting possible internal market freedoms. In addition, it examines what is the impact of different systems for coastal fishing, which sectors are important to member states based on social and regional policy aspects, and how do the systems implemented in member states influence the access of new actors. A separate section is devoted to problems that fishermen most often tackle, and which create new unnecessary restrictions on smooth movement of employers between different member states, and is caused by the non-harmonization of the sphere.

The management of fishing rights allocation is very different in member states. Fishing rights are varied mostly by the basis of allocation, the duration of licences, and by transferability. The allocation of fishing opportunities might depend upon the ownership share of quota, catch effort, the amount of landed catch, territory or communities. The quality of catching licence, as the ownership shows if and to which extent it is possible to sell or rent the rights. The fundamental moving of internal market is furthest set back by systems with limited acquired transferability of fishing licences, and also connecting the allocation of licences with historical aspects, due to which the access to the market is severely disrupted. Besides that, fishing and working on vessels is associated with a number of requirements, for example the nationality or place of residence, and vocational skills of personnel. These issues also raise a problem with internal market freedom restrictions.

The third section of this thesis presents the restrictions of internal market, and which are the restrictions on implementing the system of fishing licences allocation. These are smooth flow of services and personnel, and freedom in establishment process. This will be followed by an analysis about each restriction measure based on the assumption of justification basis adaption.

Many member states have restricted the transferability of fishing licences in order to avoid a concentration of fishing licences in the hands of some big company. By limiting the right of individuals to freely dispose their assets, it can very strongly interfere their rights. Such measures also limit the free functioning of market, and therefore also the functioning of internal market. It is possible to fulfil this aim by implementing less burdensome measures. One of the options would be to set separate limits in a way that there is the maximum amount of caught fish per each fisherman. For example, a fisherman is not allowed to catch more than 20% of some fish catching quota. In this way a fisherman could sell or rent his fishing licence, and also it would help to guarantee that the fishing licences would not be in the hands of biggest fishing companies. Such measure would be more flexible, and would boost free-market economy, and this in turn would promote the effective operation of the sector. Thus the principal of minimal restriction are unfulfilled, the limitations on fishing licences transferability can be considered as a contradictory measure with internal market regulations.

In almost every member state the allocation of fishing licences is related with historical aspects. For example the limits of quota can be related with the amounts of caught fish during the last three years. The aim of such regulations is to offer stability to fishery companies. Similar schemas are widely spread but at the same time they are acting clearly restrictive on attaining fishing licences freely and equally to other actors. The access to the market is definitely hindered. Controlling the principle of proportionality and conformity of minimal restriction is a question on evaluation. In the case of limited conditions, some constraints tend to be necessary. For marking a measure as contradictory to minimal restriction principle there should be some alternative and less burdensome measure. But it seems that none of the member states has not succeeded to do that. The author of this thesis admits that currently it is possible to establish a measure that would offer the stability to fishermen, and would limit the access to the market for other interested parts. So as long as there is not a less restrictive measure, the measure could not be considered as contrary to the Treaty on functioning of European Union and the freedom regulation of offering services.

Some member states demand that a fishing licence applicant should have real connections with national economy or fishery sector. The European Court of Justice noted that measures which aim to allocate fishing licences between vessels by making concrete demands, are justified only if they are proper and necessary for fulfilling the aims of quota distribution. Each condition that will exceed the line is not just justified. So, the European Court of Justice has confirmed that while allocating fishing licences, the restrictions on free service offering and free establishment process could be allowed. There is a claim, according to which the fisherman needs to have real connections with fisheries sector, which is in accordance with European Union internal market regulation. Of course there is a need to evaluate the criteria which help to identify the existence of such connection based on each separate case. For example, in some cases showing the economical connection can be related to the residence in one of the member states. The question is not only about the freedom to offer services or establishing the process, but it influences the overall freedom of movement. Nobody should not be on an unfavourable position, only because they have had the freedom to move and live in another member state. In addition, the European Court of Justice has specified that the claim for place of living is not relevant with the process of fulfilling the aim therefore such restriction is not justified. In case of fishing licences allocation, there are measures that are in accordance with European Union internal market

regulations, and will assure the existence of real economical connections with member state that a fisherman originates from. Still, each time there is a need to evaluate the relevance of criteria and conformity with proposed aims when identifying such connection.

The smooth movement of employers in fishery sector has become challenging because of professional qualifications. The qualifications for fishermen and related jobs are really different, while comparing the member states. In such case, the smooth movement of employers is really complicated. At the same time there is a directive that should limit such restrictions to a minimum level. To conclude it, there must be a common knowledge about the variety in fishery sector employment - there are and will be restrictions on employers' smooth movement, till the time when such administrative limitations are allowed and confirmed with separate directive.

Based on the directive of acknowledging professional qualifications, each member state has the right to set the minimum criteria. Still, according to the articles 45 and 49 of Treaty on the functioning of European Union, the member state should not require a qualification from a member state inhabitant, which basically can be proved by showing any diploma of national education system of member state. In Estonia, there is a need to have at least the II professional qualification of coastal fisherman to be a fisherman with fishing licence. As the fishing law requires to have a concrete Estonian diploma, it is definitely not accord with the regulations of free movement of employers. The limitations that occur due to professional qualifications can be decreased by harmonizing professions.

Sirli Nellis /..... /

06.05.2013

Kasutatud materjalid

1. Kasutatud kirjandus

1. Arrow, K. Social choice and individual values. New York, Wiley 1966.
2. Asche, F jt, Fisher's behavior with individual vessel quotas – Over-capacity and potential rent. Marine Policy 32 (2008) lk 920-927.
3. Bellavista, M. Feasibility study and potential impact of the European Council for skills and employment in the fisheries sector VS/2011/0542. Final report. Brüssel 2012.
4. Copes, P ja Charles, A. Socioeconomics of Individual Transfrable Quotas and Community-Based Fishery Management. Agricultural and Resource Economics Review 33/2 (October 2007) lk 171-181
5. Eerola, R jt. Euroopa Liidu õiguse alused. Tartu Ülikool 2001
6. Grieve, C. Environmental and Social Criteria for Allocating Access to Fisheries Resources. 2009 OCEAN2012.
7. Krugman, P. Kuidas küll majandusteadlased nii puusse panid? Inglise keelest tõlkinud Triinu Pakk. Vikerkaar nr 12/2009
8. Laffranque, J (toim). Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus. Sisekaitseakadeemia 2000.
9. Molenda, M K. Will potential entry to European Union impact future of the fishing industry in Iceland? B. Sc in Business Administration. Reykjavik 2013. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://skemman.is/en/item/view/1946/14167>, 17. aprill 2013.
10. Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002.
11. Roth, W-H. The European Court of Justice's Case Law on Freedom to Provide Services: Is Keck Relevant? Services and free movement in EU law. New York: Oxford University Press, 2002.
12. Standal, D ja Aarset, B. The IVQ regime in Norway: A stable alternative to an ITQ regime? Marine Policy 32 (2008) lk 663-668.
13. Using Market Mechanisms to Manage Fisheries. OECD 2006.
14. Wetherhill, S. „After Keck: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification“, 1997, 33 Common Market Law Review 885.

2. Kasutatud normatiivaktid

15. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.07.2008. a määrus (EÜ) nr 764/2008, milles sätestatakse menetlused seoses teatavate riiklike tehniliste eeskirjade kohaldamisega teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate toodete suhtes ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 3052/95/EÜ. – ELT L 218, 13.08.2008, lk 12-29.
16. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004. a direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriigi territooriumil. ELT L 158, 30/40/2004 lk 77-123.
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7.09.2005. a direktiiv 2005/36/EÜ, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. ELT L 255, 30.9.2005, lk 22-142
18. Fiskelag (1993:787). § 30 Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Fiskelag-1993787_sfs-1993-787/ 15. aprill 2013
19. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljel yalusten rekisteröinnistä lk 9. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090017.pdf> , 15. aprill 2013
20. Kalapüügiseadus - RT I 1995, 80, 1384 ... RT I, 08.11.2012, 2
21. Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä, § 11. 16.7.2010/690. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100690>, 23. aprill 2013.
22. Nõukogu 20. novembri 2012. a määrus (EL) nr 1088/2012, millega määratakse kindlaks teatavate Läänemere kalavarude ja kalavarurühmade püügivõimalused 2013. Aastaks
23. Nõukogu 20.12.2002.a määrus (EÜ) nr 2371/2002, ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. ELT L 04/5 kd, 31.12.2002, lk 460-481
24. Nõukogu 21.05.1973. a direktiiv 73/148/EMÜ, liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires. EÜT L 172, 28.06.1973, lk 14-16

3. Kasutatud kohtupraktika

25. EK 10.12.1968. a otsus asjas C-7/68 komisjon v Itaalia Vabariik
26. EK 23.11.1978. a otsus asjas C-7/78 Regina v Ernest George Thompson jt
27. EK 23.02.1995. a otsus asjas C-358/93 Bordessa jt
28. EK 27.04.1994. a otsus asjas C-393/92 Municipality of Almelo jt v NV Energiebedrijf Ijsselmij
29. EK 23.10.1997. a otsus asjas C-159/94: komisjon vs. Prantsusmaa
30. EK 24.03.1994. a otsus asjas C-275/92 Her Majesty's Customs ja Excise v Gerhart Schindler ja Jörg Schindler
31. EK 17.11.1993. a otsus asjas C-71/92 komisjon v Hispaania;
32. EK 17.11.1993. a otsus asjas C-71/92 komisjon v Hispaania, kohtujurist Gulmanni ettepanek
33. EK 13.07.2004. a otsus kohtuasjas C-262/02 komisjon v Prantsusmaa
34. EK 31.01.1984. a otsus liidetud kohtuasjades 286/82 ja 26/83 Graziana Luisi ja Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro
35. EK 04.12.1974 otsus asjas C-41/74, Yvonne van Duyn v Home Office.
36. EK 11.07.1974. a otsus asjas C-8/74 Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville.
37. EK 11.05.1999 aasta otsus asjas C-350/97 p 29 Wilfried Monsees v Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten
38. EK 14.12.1979 otsus asjas C-34/79 The Queen v Henn and Darby.
39. EK 05.12.1989. a otsus asjas C-3/88 komisjon v Itaalia
40. EK 05.12.1989. a 3/88 komisjon v Itaalia. Kohtujurist Mischo ettepanek
41. EK 20.02.1979.a otsus asjas C-120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein
42. EK 24.11.1993. a otsus asjas C-267/91 Bernard Keck and Daniel Mithouard
43. EK 21.06.1974. a otsus asjas C-2/74 p 44/45 Jean Reyners v Belgia
44. EK 21.10.1999. a otsus asjas C-97/98 Peter Jägerskiöld v Torolf Gustafsson
45. EK 19.01.1988 a otsus asjas C-228/86 Jean-Pierre Goossens jt v komisjon
46. EK 25.07.1991. a otsus asjas C-76/90 Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd.
47. EK 15.03.1994. a otsus asjas C-45/93 komisjon v Hispaania

48. EK 27.03.1990. a otsus asjas C-113/89 Rush Portuguesa Ld^a v Office national d'immigration
49. EK 22.12.2010. a otsus asjas C-287/10 Tankreederei I SA v Directeur de l'administration des contributions directes ja sealjuures viidatud otsused.
50. EK 14.12.1989 a otsus asjas C-216/87 The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow Ltd.
51. EK 26.10.2006. aasta otsus asjas C-192/05 K. Tas-Hagen and R. A. Tas v Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad
52. EK 14.12.1989. aasta otsus asjas C-3/87 The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd.
53. EK 15.12.1995 a otsus kohtuasjas C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association and Others v Bosman and Others.

4. Muud materjalid

54. Internal market guide for governmental agencies. The National Board of Trade (Sweden) June 2009. lk 12. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.kommers.se/upload/Analysarkiv/Arbetsomr%E5den/EUs_inre_marknad/IM_guiden_eng_2009w.pdf , 24. aprillil 2013.
55. The Common Fisheries Policy: A User's Guide. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Euroopa Komisjon 2009.
56. An analysis of existing Rights-Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practice in EU. Final report: Part II. Catalogue of Right-Based Management Instruments in Coastal EU Member States. 2009, lk 15-17.
57. Mutual recognition of certificates in the sea fishing sector in Europe. Study prepared for the Forum to be held on this subjekt at Bénodet (FR) 13-14 oct 2000. Brüssel 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.refope.eu/down/rapport_benodet_12_2000_EN.pdf, 14. aprill 2013

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Sirli Nellis

(sünnikuupäev: 24.02.1988)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kalapüügivõimaluste jaotamise süsteemide kooskõla EL siseturu eeskirjadega“ magistritöö,

mille juhendaja on Hannes Veinla,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 06.05.2013